

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

В. А. Колесников

МЕСТНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ

Учебное пособие

Волгоград 2016

УДК 353(07)
ББК 67.401.0112(3)я73
К 60

*Печатается по решению редакционно-издательского совета
ВИУ – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС*

Р е ц е н з е н т ы:

д-р ист. наук, проф. **Т. В. Евдокимова**, заведующий кафедрой всеобщей истории Волгоградского социально-педагогического университета;

д-р филос. наук, доц. **Р. А. Данакари**, профессор кафедры философии и социологии Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС

Колесников, В. А.

К 60 **Местное и муниципальное управление в развитых странах: учебное пособие** / В. А. Колесников; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС. – Волгоград: Издательство Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2016. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

В учебном пособии предлагается материал из опыта местного самоуправления развитых стран, анализируются особенности формирования систем местного управления, организации и функционирования базовой муниципальной составляющей (муниципалитеты США, общинный уровень ФРГ, коммунальное управление Франции). Пособие состоит из 3-х глав, раскрывающих основные принципы и своеобразие местного и муниципального управления в зарубежных странах. Рекомендуются бакалаврам и магистрантам Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС проходящим обучение по специальности «Государственное и муниципальное управление».

УДК 353(07)
ББК 67.401.0112(3)я73

ISBN 978-5-7786-0627-2

© Колесников В. А., 2016
© Волгоградский институт управления –
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I. Местное и муниципальное управление США	6
§ 1. Особенности американского местного управления и хартии местного самоуправления	6
§ 2. Структурное многообразие американского местного управления и организация муниципального управления	12
§ 3. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления США.....	18
<i>Библиографический список.....</i>	22
Глава II. Местное и общинное управление ФРГ	23
§ 1. Особенности, этапы развития и полномочия местного самоуправления ФРГ	23
§ 2. Районный уровень и города-районы в системе местного самоуправления	31
§ 3. Общины: органы управления и организационные модели.....	38
§ 4. Деятельность общин и государственный надзор, финансовая автономия и реформирование.....	45
<i>Библиографический список.....</i>	61
Глава III. Местное и коммунальное управление Франции.....	62
§ 1. Особенности местного управления и реформа административно- территориального управления, департаментский уровень.....	62
§ 2. Коммунальное управление: органы управления, функции коммун, межкоммунальные ассоциации.....	72
§ 3. Децентрализация и регионы в трехуровневой системе местного управления Франции	83
<i>Библиографический список.....</i>	92
Заключение	94
Приложения.....	96

ВВЕДЕНИЕ

Специальность «Государственное и муниципальное управление» при подготовке магистрантов в ВИУ – филиал РАНХиГС ориентирует на углубленное изучение институционального и правового обеспечения, организационного и административного опыта управления в развитых странах, с целью адаптации последнего в практику реформирования местного самоуправления и муниципального строительства в Российской Федерации.

Освоение обучающимися на основе принципа компаративной аналитики многообразия опыта развитых моделей муниципального управления, форм и способ взаимодействия государственных и местных органов власти в зарубежных странах обязательное условие формирования кадров эффективной муниципальной службы и муниципального менеджмента в современных российских условиях.

Овладение теоретическими и практическими основами зарубежного опыта позволяет выпускникам государственных вузов России включаться в решение сложных управленческих задач в качестве специалистов государственной и муниципальной службы, профессионально подготовленных должностных лиц органов российского государственного управления на федеральном и региональном уровнях, в сферу муниципальной службы и муниципального управления, в структуры предпринимательской и деловой среды, систему СМИ, активнее участвовать в деятельности политических партий, молодежных ассоциаций, общественных инициативных движений.

Здесь важнейшее условие формирования активной гражданской позиции профессионала-специалиста на местах конкретной жизнедеятельности российского населения (муниципальные образования), способствующей развитию институтов гражданского общества в России. На этот аспект единения профессиональной деятельности и гражданского начала в новой России особое внимание обращает Президент Российской Федерации В. В. Путин акцентируя его в Послании Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года: «Нужно ценить взыскательную, заинтересованную деятельную позицию граждан. Еще раз хочу обратиться ко многим из вас: не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми – идти навстречу, четко и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы, *особенно когда речь идет о таких вопросах, как благоустройство городов и поселков, сохранение исторического облика и создание среды для жизни*»¹.

¹ Путин, В. В. Послание Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. / «Послание Президента Федеральному Собранию» // kremlin.ru/d/50864. Электронный ресурс. Дата вхождения 4 декабря 2016 г.

Три главы учебного пособия «Местное и муниципальное управление в развитых странах» содержат изложение основных принципов и особенностей зарубежного опыта местного самоуправления и муниципального управления. В них последовательно, в соответствии с тематикой преподаваемой учебной дисциплины «Зарубежный опыт муниципального управления» излагаются конституционно-правовые основы местного самоуправления и муниципальной практики в развитых странах. Рассматривается и характеризуется опыт США, ФРГ, Франции и в сравнительной аналитике с реформированием местного самоуправления в Российской Федерации на основе Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 6 октября 2003 г.

Раскрывается роль и функциональный механизм взаимодействия государственного управления с местным самоуправлением, формы поддержки органов управления локальных территорий (значим опыт региональной поддержки субъектами федерации: штатами в США и землями в ФРГ в федерациях, реформирования и развития структур местной системы посредством новаций модели административно-территориального устройства в сложно-унитарной Французской республике в ее трехуровневой системе местного управления.

Подробно анализируются принципы разграничения компетенции, верховенства права и законности, повышения ответственности и эффективности управления на муниципальном уровне в США, общинном в ФРГ, коммунальном Франции. В контексте организационно управленческих преобразований России особый интерес должен представлять материал о механизмах и условиях правового обеспечения формирования органов местной власти, функционирования муниципальных структур, опыт межмуниципального взаимодействия и кооперации в развитых странах – эта практика особо востребована сегодня в нашей стране. В фокусе учебного материала конкретные модели взаимодействия органов местного управления и тенденции к усилению регулятивного и координирующего начал на уровне органов местной власти и муниципального управления.

Зарубежный опыт местного управления приемлемый к адаптации в Российской Федерации содержит образцы эффективного функционирования местных органов управления и модели финансовой автономии местных единиц, правового разграничения компетенций «местного» и «государственного». Развитой опыт по последнему аспекту сегодня особо актуален для России на региональном уровне в системе развития субъектов Российской Федерации как в силу традиционной приоритетности государственного начала с известным компонентом бюрократической опеки, так и в силу объективной усложненности процессов формирования автономных местных систем самоуправления в российских регионах.

Глава I

МЕСТНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ США



§ 1. Особенности американского местного управления и хартии муниципалитетов

Американское местное управление (АМУ) – автономная система управления местными территориальными образованиями и локальными поселениями, специальными округами посредством представительных и исполнительных органов, формируемых местным сообществом и функционирующими в пределах предоставленных законом полномочий при отсутствии прямого подчинения государственным органам управления (федеральным и штатным).

К особенным характеристикам американского местного управления как института общенациональной системы управления следует отнести:

- широкую децентрализацию со значительной передачей полномочий от государственных органов управления местным органам под их полную правовую ответственность;
- значительную независимость муниципалитетов в системе АМУ от федеральных и региональных органов управления в штатах – субъектах федерации;
- отсутствие субординации во взаимоотношениях между собой территориальных видовых единиц системы местного управления (графств, муниципалитетов, тауншипов, специальных округов).

К важнейшим проблемам присущим американскому местному управлению следует отнести:

- недостаточную собственную финансово-экономическую базу местных единиц (здесь кроется определенный источник зависимости от федерации и штатов);
- сохраняющееся несовершенство в организации взаимодействия звеньев системы американского местного управления, особенно на уровне муниципалитетов;
- выявляется раздробленность структур и подструктур местных органов управления, усложнение взаимоотношений между богатыми пригородными

муниципалитетами и находящимися в постоянном финансовом напряжении крупными городами.

В соответствии с Конституцией США регулирование местного управления относится к компетенции штатов (субъекты федерации конституционно уполномочены решать вопросы, связанные с организацией местного управления на своей территории). Определяющей формулой является следующая: «Муниципалитеты – это креатуры штатов».

Отсутствие права у федеральных органов конституционно регулировать вопросы местного управления не мешает федеральному центру оказывать существенное влияние на систему АМУ. Федеральные органы управления оказывают значительное воздействие на функциональность местного управления в реальной практике посредством непосредственных контактов и через факторы экономического порядка: федеральные займы, федеральное гарантирование займов, полученных местными единицами из других источников, субсидирование деятельности местного управления.

В спектре обеспечения таких мер особо значим механизм федеральных субсидий, правовой основой предоставления которых явился специальный закон от 1932 г. инициированный Ф. Д. Рузвельтом. После периода «Великой депрессии» правительство США ориентировало федеральные органы на развитие прямых контактов с местными образованиями. В соответствии с указанным законом всем заинтересованным муниципалитетам были предложены федеральные ссуды и субсидии, а также был установлен ряд требований, которые должны выполняться при реализации местными органами всякого финансируемого федерацией в соответствии с законом государственного проекта.

Особое место в системе способов привязки местных органов к федеральным властям занимают «субсидии специального назначения» – субвенции (вид государственного пособия местным органам власти, предоставляемый в отличии от дотации на определенные цели). Юридической основой появления субвенций стал раздел 8, статьи 1 Конституции США, устанавливающий право федеральных властей на расходование денег в целях поддержания низовых звеньев власти для обеспечения функциональности государства «всеобщего народного благосостояния». Предоставление субвенций органам местного управления связано с выполнением той или иной федеральной Программы. Подчеркивая значение субвенций в деятельности местных единиц акцентируем то обстоятельство, что сегодня ни один муниципалитет не обходится без прямой связи с федеральными органами. Не существует такой функции местного управления, под которую не была бы принята соответствующая федеральная программа.

Следует указать на то, что развитие системы субвенций в США привело к тому, что многие из целевых федеральных программ оказались не скоординированными между собой и вследствие этого слабоуправляемыми (неэффективность обратной связи, слабый контроль за целевым использованием федеральных средств). И сегодня федеральные органы часто не имеют точных сведений, сколько целевых программ существует для муниципалитетов. Нельзя не отметить сохраняющуюся непростую процедуру подачи заявки на получение субвенций. Последнее приводит к тому, что ряд субвенций не доходят до муници-

палитета, либо финансовую помощь получают через систему не самые нуждающиеся органы. Так, получила скандальную известность ситуация небольшого города Темпл (численность 9 тыс. чел.). Мэр города Дж. Мосс на его развитие получил 16 млн. долл. субвенций федеральной помощи, однако использовал не по назначению. Секрет успеха личного обогащения прост: мэр отводил по несколько часов в день на изучение каталога федеральной помощи муниципалитетам и набил руку на оформлении заявок на получение государственных субвенций.

Учитывая наличие большого числа административных, юридических и даже политических проблем, связанных с федеральным финансированием местных органов необходимо все же констатировать, что в США сложился и работает с известными издержками многофункциональный механизм федеральных субвенций и субсидий (общие федеральные субвенции, важнейшие гранты, блоковые гранты, субвенции нового федерализма [2, с. 133–140]) к которому могут подключаться местные органы нуждающиеся в финансовой поддержке развития подведомственных территорий. Можно утверждать, что система федеральных субвенций и субсидий является основным способом вовлечения органов местного управления в орбиту федерального влияния и регулирования.

Характеризуя особенности американского местного управления важно усвоить prerogatives штатов в отношении органов местной власти, так как конкретные системы местного управления формируются на уровне субъектов федерации. Штат определяет правовое положение и типы местных органов управления, их общую организационную структуру на своей территории. Каждый штат самостоятелен в этой сфере и можно утверждать, что в США фактически существует 50 относительно самостоятельных штатных систем местного самоуправления.

Конституция штата и его законы являются определяющими нормативными документами регулирующего характера для органов местного управления. Этими актами задается практика «гомруля», в соответствии с которой каждое местное образование и каждый муниципалитет вправе иметь хартию местного самоуправления – основной нормативный документ. Это аналог российского устава муниципального образования и основной закон жизнедеятельности американского местного сообщества [1, с. 126–133]. В содержании хартии конкретизированы полномочия местных органов управления и порядок их формирования, способы функционирования и распределения компетенции между представительным и исполнительным органами местной власти, формы участия граждан в местных делах.

Виды хартий в США различные, многие из них это объемные и многостраничные документы. Например, в Хартии муниципалитета Нью-Йорк сотни статей и более 1000 страниц текста. Можно выделить и общее, что присуще всем хартиям местного самоуправления в системе АМУ: это ориентация на унифицированную «Модельную хартию для местных органов управления», 7-е издание которой пересмотрено ассоциацией муниципальных властей «Национальной гражданской лигой США» (негосударственной организацией) еще в

1989 г. В 10 статьях универсальной модели городской хартии (которая не предписана муниципалитетам в приказном порядке, но представляет в какой-то мере и продукт их собственного творчества, обобщение опыта и муниципальной практики) содержатся положения о специфике городской власти, представительном и исполнительном органах муниципального управления; о порядке деятельности, формировании департаментов и других подразделений местной администрации, организации юридической службы; конкретизированы нормы организации местных выборов, осуществления гражданских инициатив. Отметим, что в данном документе установлены правила несовместимости статуса муниципальных советников и служащих администраций с их участием в коммерческой деятельности, влекущей конфликт интересов общины и конкретного лица, нормы контроля представительной и исполнительной ветвей местной власти населением.

Выделим три основных вида муниципальных хартий, различающихся порядком принятия и утверждения:

первый вид – муниципалитет функционирует на основе принимаемой и утверждаемой на местном референдуме хартии, текст которой разработан и предложен властями штата в виде проекта;

второй вид – местные органы управления сами разрабатывают, но принимаются хартии на местном референдуме, с последующим утверждением хартии в законодательном собрании штата;

третий вид – в большинстве местных образований и муниципалитетов местные хартии самостоятельно разрабатываются, затем принимаются и утверждаются на местном референдуме (хартия вступает в силу после волеизъявления местного населения и никакого дополнительного утверждения со стороны штата процедура ее принятия не предусматривает).

Принятие муниципальной хартии на референдуме закрепляет высшую степень легитимации документа, принятого «волей населения». Возможно организационно референдум усложняет процедуру принятия и в финансовом отношении обременителен – однако отвечает полноте прямой демократии и принципу народовластия.

В российской практике муниципального строительства принятие уставов муниципальных образований осуществляется их представительными органами (например, принятие устава г. Волгограда проведено городской думой, т.е. основным разработчиком), что при технологических плюсах такой процедуры, дает однако меньшую степень легитимности основному закону местного сообщества, хотя этим и обеспечивается оперативность принятия основного акта о местном самоуправлении в городе-герое.

Напомним также, что российским законодательством местный референдум характеризуется *основной формой* осуществления народовластия. Так, в статутном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. И в ст. 43 Устав российского муниципального образования признан главным документом в системе муниципальных нормативных актов: «Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, *принятые на местном референ-*

думе (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов» [6].

В главе 5 статутного федерального закона № 131-ФЗ о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления законодателем объединены две группы относительно самостоятельных форм – *формы непосредственного осуществления* населением местного самоуправления (это, прежде всего, местный референдум – ст. 22, муниципальные выборы – ст. 23), и *формы участия* населения в осуществлении местного самоуправления. В одну главу сведены два блока форм, однако несущих разную нагрузку потенциала народовластия и волеизъявления граждан на местном уровне. Глава открывается объемной ст. 22 «Местный референдум», в которой, однако, о принятии Устава местного сообщества на местном референдуме нет ни слова (в этом отличие нового статутного закона от № ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 1995 г.).

В федеральном законе № ФЗ-131 – принятие устава муниципального образования прямым волеизъявлением граждан, т. е. решение этого ключевого вопроса местной жизнедеятельности сегодня выведено из перечней вопросов местного значения муниципальных образований (см. гл. № 3 «Вопросы местного значения») и отнесено к компетенции местного органа власти. Закреплено, в качестве полномочия представительного органа в муниципальных образованиях с числом жителей (свыше 100 чел.). Устав муниципального образования в РФ принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 чел. – населением «непосредственно на сходе граждан» – читаем в ст. 44, п. 3 № 131-ФЗ от 06.10.2003.

Сегодня высшая форма местного народовластия – местный референдум по принятию Уставов муниципальных образований РФ (как актов высшей юридической силы) выведена из сферы прямого волеизъявления и легитимации волей населения – муниципальным сообществом как основным субъектом местной жизнедеятельности в муниципальных образованиях с числом жителей более 100 человек. Отметим, что в докладе Минрегионразвития РФ о ходе реализации закона № 131-ФЗ, есть конкретные данные статистики 2008 г. о проведении местных референдумов на территории РФ. Всего проведено 122 местных референдума в малонаселенных поселениях 12 субъектов РФ (с числом жителей менее 100 чел.). 4 [8, с. 52] А 122 муниципальных поселения на январь 2008 г. составили 0,5 % всех муниципальных образований в РФ (всего было 21 595 единиц: 1 731 городские муниципальных образования, 19 861 – сельские муниципальные образования) 5 [38].

Имеет существенное значение полнота демократического волеизъявления на местном уровне? Для развитых стран – да! Вот почему в соответствии с принципами Европейской хартии о местном управлении (1985 г. Страсбург) в США конституции и законы штатов предусматривают, что хартии местного самоуправления принимаются только на местном референдуме – непосредственно населением. И хотя процесс принятия такой процедурой усложняется, но до-

стигается полнота легитимации документа. Сошлемся на типичный опыт разработки и принятия хартии местного самоуправления в тауншипе Рэндор (штат Пенсильвания, неподалеку от г. Филадельфия). В начале 1974 г. специальная комиссия по согласованию с муниципальным советом приступила к подготовке проекта хартии в девятимесячный срок. После 60 публичных слушаний с участием населения проект был направлен заинтересованным группам и доведен до сведения всего населения. К середине 1976 г. проект дорабатывается комиссией и выносится на референдум, состоявшийся в ноябре. Результатом референдума явилось принятие хартии. Сложность и длительность подготовительной работы компенсировалась качественно подготовленным и принятым волей всего населения документом. Заметим, что в постсоветском обществе преобладают технологические и оперативные подходы. Полнота волеизъявления населения сдвигается в сторону минимума легитимности, принятие уставов муниципальных образований в РФ в городских округах и муниципальных районах, в большинстве городских и сельских поселений не закреплено высшей формой народовластия и волей местного сообщества на местном референдуме.

К базовым принципам правового обеспечения американского местного управления относятся следующие:

- важнейшим принципом местного управления является право местных органов управления решать все вопросы местного значения независимо от государственного управления штатов, под свою полную правовую ответственность;

- государственные органы штатов оставляют за собой право на возможность вторжения в деятельность местного управления и в сферу полномочий муниципалитетов только в исключительных случаях, и в соответствии с законом (например, при выходе муниципалитета за пределы собственной компетенции);

- выбор собственной конкретной организационной структуры, формы управления регулируется только хартией муниципального управления и относится к сфере дел, в которые штаты традиционно не вмешиваются (штат в своей конституции и законах в соответствии с практикой «гомруля» предлагает местным единицам выбор организационных моделей управления: мэр-совет в «сильном» и «слабом» вариантах, «менеджерную» форму, «комиссионную» форму);

- регулярный правовой контроль за муниципальной исполнительной властью штаты осуществляют на основе специальных законов штата, согласно которым муниципальные администрации должны один раз в несколько лет доказывать свою необходимость, иначе им грозит роспуск;

- обязательным в правовой практике американского местного управления является «правило Диллона», закрепляющее принцип позитивного регулирования деятельности местных органов управления. Суть которого в том, что любые действия не оговоренные в законах штата или в Хартии самоуправления, сомнения в правомочности полномочий местных органов управления, нечеткие и спорные вопросы будут трактоваться судами не в пользу местных органов [4, с. 21]. Таким образом, действует принцип – «местные и муниципальные органы

управления могут делать только то, что прямо разрешено» (wires vires) законами штата и конкретизировано в хартии местного самоуправления. Этим объясняется почему многие муниципальные хартии представляют объемные нормативные сборники: хартия города Коламбус, столицы штата Огайо содержит 235 статей; хартия г. Филадельфия – более 320 статей; хартия Нью-Йорка – 52 главы и в них 4454 параграфа; хартия Рэндора включает 86 секций-статей.

Основные понятия и термины к закреплению изложенного материала

Особенности американского местного управления (АМУ). Децентрализация в АМУ. Местная территориальная единица. Многообразие местных и муниципальных единиц. Пригородные муниципалитеты. Муниципалитеты – креатуры Штатов. Федеральная поддержка АМУ. Субвенции. Субсидии. Субсидии специального назначения. Федеральные займы. Блоковые гранты. Субвенции нового федерализма. Муниципальная Хартия. «Правило Дж. Диллона». Практика «гомруля». Виды муниципальных хартий. Местный референдум.

§ 2. Структурное многообразие американского местного управления и организация муниципального управления

Выявляя структурные особенности местного самоуправления в США необходимо уяснить, что американская система местного управления делится на два основных управленческих блока. Во-первых, включает органы местного управления общей компетенции: графства – 3042 единицы, муниципалитеты четырех типов (сити, тауны, борроу, виллиджи) – 19076, тауншипы – 16734. Во-вторых, включает органы муниципального управления специального назначения: специальные и школьные округа – 28588 единиц. Все местные структуры лишены единообразия, многообразны формы их функционирования, а модели внутренней организации зависят от конкретных местных особенностей.

Графства – местные административно-территориальные единицы в 48 штатах (кроме штатов Коннектикут и Род-Айленд), при этом число графств в штате может быть различное: в Техасе, например, 254, а в Делавэре – 3. Графства служат для управления не городской (сельской) территорией в штате и имеют руководящий графский совет – представительный орган местного управления и собственную местную администрацию. Полнота компетенции последней зависит от формы управления графством.

При «комиссионной» форме организации местного управления графством (используемой в более 2300 графствах) выборный представительный орган – совет графства сосредоточивает основные управленческие функции, назначает большинство административных руководителей, является немногочисленным по составу. Вместе с тем при этой форме одновременно с избранием совета графства население избирает и формально независимых от совета руководителей исполнительных органов: шерифа графства, атторнея графства, казначея графства, ассессора графства, аудитора графства, суперинтенданта школ графства, землемера графства и др.

При «менеджерной» форме местного управления графский совет на контрактной основе приглашает и назначает на административную вертикаль ответственного перед советом менеджера-профессионала (используется в 550 графствах).

При управленческой модели «графский совет – выборный руководитель графства» (избираемый населением «президент графства») выявляется наиболее эффективный организационный механизм, отвечающий принципу разделения властей на местном уровне (модель используется в 150 графствах урбанизированного типа).

Муниципалитеты четырех видов – это городская форма местного территориального управления, концентрирующая формы муниципального управления в США. В этом отличие понятий «местное управление» от его составного вида «муниципальное управление». С учетом этой содержательной основы следует разграничивать более широкое по объему и характеристикам понятие «местное управление» и понятие «муниципальное управление».

Сити – наиболее урбанизированный городской вариант муниципальной формы управления. Многие города и в своем названии содержат указание на эту форму: Оклахома-сити, Канзас-сити, Карсон-сити. Все крупнейшие города имеют эту видовую форму: Чикаго, Детройт, Нью-Йорк (численность сити более 8 млн. чел.) и др. В 169 крупных муниципалитетах типа «сити» с числом населения более 100 000 чел. Проживает около 70 млн. чел. Муниципалитеты этого вида действуют в 49 штатах страны, кроме штата Гавайи.

Тауны – муниципальные корпорации с числом около и более 10 тыс. жителей. Данная муниципальная форма имеется в 30 штатах.

Виллиджи – составляют городские образования в 17 штатах (с числом 1–5 тыс. чел.).

Борроу – небольшие городские и пригородные поселения в 3 штатах.

Количество муниципалитетов в каждом штате разное, так в 3-х штатах – Калифорнии, Техасе, Нью-Йорке их более 1000; в 7 штатах (таких как Колорадо, Канзас) их менее 40 единиц; в штате Гавайи имеется только один муниципалитет вида «таун» – Гонолулу. Подчеркнем общее, что присуще всем муниципалитетам как городской форме местного управления – они служат для организации местных служб в штате на городских территориях, в дополнение к тем местным службам общей компетенции, которые исполняют управленческие функции в графствах штата.

В системе основных прав муниципалитетов выделяются:

- право на самостоятельное управление и организацию местных дел;
- право на получение субсидий от штатов и федерации;
- право на собственную долю налогового сбора в штате и выпуск местных облигаций;
- право владеть торговыми и коммерческими предприятиями;
- право облагать налогами частнопредпринимательский сектор местной экономики;
- право на контроль за землепользованием, контроль за застройкой и зонированием территории и др.

Характеризуя потенциал экономико-хозяйственной самостоятельности муниципального управления следует обратить внимание на своеобразие расходной и доходной составляющих финансовой автономии муниципалитетов.

Расходы муниципалитетов в США структурируются на две основные части: а) первую (до 50 %) составляют расходы на полицейскую службу, пожарное дело, охрану среды, жилищное строительство, реконструкцию городов, затраты на эксплуатацию аэропортов, дорог и стоянок, библиотек и парков; б) вторую составляют расходы на социальное обеспечение (от 10 до 45 % всей суммы коммунальных расходов), здравоохранение, образование, содержание тюрем, строительство общественных зданий и др.

К основным источникам доходных пополнений в муниципальный бюджет относятся следующие:

во-первых, налог со стоимости имущества расположенного на территории муниципалитета (например, поимущественный налог в доле бюджетных поступлений муниципалитета Нью-Йорк составляет 48 %). Отметим, что налог на имущество исчисляется от налоговой базы в форме оценочной стоимости облагаемого имущества. Его переоценка происходит один раз в 2–3 года в зависимости от износа и изменения цен на рынке. Подчеркнем также, что местные органы управления могут влиять на размер налоговых поступлений, изменяя ставки поступлений налога;

во-вторых, налог с продаж в доход муниципалитета, составляющий в среднем около 15 % от общей доли федерации и штата. В городе Талса (штат Оклахома) более 70 % поступлений в муниципальный бюджет осуществляется за счет налога с продаж;

в-третьих, субсидии субвенции от центральных органов и штатов (дают до 56 % в объеме всех доходов муниципалитета). Заметим, что тенденция к повышению доли субсидий в доходной части ведет к ослаблению финансовой автономии муниципалитетов, так как получение от федерации и штатов субсидий влечет зависимость, отчетность и государственный контроль (финансовый, аудиторский, ревизионный), формы которого конкретизируются рядом специальных условий и ограничений.

При характеристике организационно-управленческой самостоятельности муниципалитетов следует обратить особое внимание на процедуру «инкорпорации» в США – действующую правовую форму образования и функционирования нового муниципалитета. Муниципалитеты в США являются «инкорпорированными единицами» со статусом «юридического лица» – это существенно повышает их вес в практике отношений с органами государственной власти федерального и штатного уровней. Напомним, что в муниципальной практике РФ муниципальные образования, к сожалению не наделены статусом юридического лица, но «приравнены» законодателем к юридическим лицам. Статусом юридического лица в России наделяются органы местного самоуправления – не муниципальные образования как субъекты правовых отношений и местные сообщества. Российские муниципальные образования – однако не только локальная территория жизнедеятельности, но и местное сообщество с органами управления и

территориальной организацией – это и субъектные образования, с правом реализации принципа народовластия согласно статье 3 Конституции РФ.

На правовой основе «инкорпорирования» в США в последние два десятилетия образовано более 2500 новых муниципалитетов. При данном способе формирования городской административно-территориальной единицы безусловно соблюдение следующих правил:

а) требование минимума населения от 70 до 300 человек (количество определяется законами штата) изъявившего желание создать новый муниципалитет;

б) наличие петиции граждан в легислатуру штата с обращением об инкорпорировании нового муниципального образования в штате, в которой содержится указание границ муниципалитета, количество жителей, удостоверение подписей 25 % жителей имеющих право голоса; решение о голосовании жителей;

в) законодательный акт легислатуры штата (законодательный орган штата) об образовании нового муниципалитета. Отметим также, что если предложение населения не прошло, то через некоторое время допускается возможность повторения процедуры инкорпорирования.

Выделяются основные формы внутренней организации управления муниципалитетом возможные по результату инкорпорации: «комиссионная», «менеджерная», «мэр-совет» и «совет-мэр» как альтернативные варианты. Сильная форма «мэр-совет» используется при управлении большими городами, такими как Нью-Йорк, Чикаго, Бостон и др. При этой форме мэр, избираемый населением в значительной степени является независимым от муниципального совета, назначает должностных лиц и контролирует исполнительный аппарат, часто вводит должность главного администратора подотчетного мэру и обеспечивающего профессиональное оперативное руководство работой муниципального аппарата. Большинство мэров при этой форме имеет труднопреодолимое для совета «вето» на решения представительного органа (мэр г. Бостон наделен, например, даже правом «абсолютного вето»).

Если комиссионная форма организации муниципального управления в США вызывает критику и не позволяет четко проводить принцип разделения властей на муниципальном уровне (в России отказались от использования этой формы организации управления в муниципальных образованиях), то менеджерная форма управления импонирует американскому типу демократии, так как ориентирована на профессиональный тип управленческих отношений, характерный для фирмы или корпорации. Мэр при менеджерной форме («сити – менеджер») как должностное лицо в основном сосредоточен на управлении (председатель) представительным органом, тогда как менеджер-профессионал (ответственный перед советом) концентрирует оперативное административное управление и несет персональную ответственность за работу подсистемы исполнительной муниципальной власти. Муниципальный совет вправе уволить менеджера, нанимаемого по контракту в любое время, если признает работу последнего не удовлетворительной, или же по другой причине, которую сочтет убедительной.

Существенна проблема эффективного менеджера (с этим выработка принципов подбора), так как поиск компетентного лица на должность менеджера задача не из легких. На помощь муниципальным советам приходят различные организации. Наиболее известные: «Международная ассоциация менеджеров городов», «Национальная муниципальная лига США». Они публикуют данные о вакансиях, имеют банк данных о лицах претендующих на занятие этих постов. В некоторых случаях муниципальный совет предлагает заключить контракт лицу, до этого работавшему в том или ином муниципальном департаменте и знающего практику муниципального управления и административной работы.

Отметим, что если при комиссионной форме членом муниципального совета и других управленческих структур могут быть только лица, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, то при менеджерной форме управления в хартиях муниципалитетов не содержится никаких установлений по поводу места проживания лица претендующего на должность менеджера (т.е. до заключения контракта допускается проживание даже в другом штате).

В рамках структур местного управления общей компетенции в системе АМУ (графства и муниципалитеты – главные формы) тауншипы считаются архаичными управленческими образованиями. Тауншип характеризует поселенческую форму локального управления, сохранившуюся в 20 штатах (общее число 16734 единицы). На тауншипы приходится 3 % местных органов и 3 % от всего числа служащих системы АМУ. В управленческой структуре наряду с избираемым советом тауншипа (действующим в роли исполкома между собраниями) и администрацией тауншипа существует высший орган управления – ежегодное собрание всех жителей с правом голоса.

В тауншипе также могут избираться, наряду с формируемой советом администрацией ряд должностных лиц: клерк тауншипа, казначей тауншипа, ассессор тауншипа, констебль тауншипа, уполномоченный по дорогам тауншипа, надзиратель тауншипа за бедными и др. Иногда совет тауншипа назначает по контракту главного администратора – менеджера тауншипа. Вместе с этим специалисты по административному управлению США считают данную форму территориального управления устаревшей, менее эффективной и обреченной на исчезновение.

Особое внимание следует уделить органам местного управления специального назначения в системе АМУ. Это специальные округа (всего 19 типов: школьные, пожарные, санитарные, по энергоснабжению, здравоохранению, жилищному строительству, по ирригации вод, охране почв и др.), которые создаются по инициативе населения, реже по решению легислатуры штата. Руководящий орган специального округа – совет округа, чаще избирается населением, однако может назначаться и властями штата. Территориально специальный округ может охватывать весь штат или ряд графств с муниципалитетами, выходить за административные границы штата, что позволяет решать проблемы межрегиональной координации – обеспечивать межштатное сотрудничество.

Специальные округа в американском местном управлении реализуют специализированные функции и в пределах своей компетенции пользуются полнотой административной автономии:

- автономны в административном отношении от местных органов управления общей компетенции,
- выступают как самостоятельные «управленческие единицы»,
- самостоятельно формируют свои бюджеты и нанимают персонал,
- имеют право на соглашения и контракты,
- имеют право на налогообложение и пошлины в рамках специализированной деятельности,
- вправе приобретать объекты собственности и получать плату за предоставление услуг населению.

Особую группу этой подсистемы представляют школьные округа: в 1990 г. в силу тенденции к укрупнению и количественному сокращению их стало 14851. Заметим, что в США школьное законодательство и руководство деятельностью школ регулируется департаментом просвещения штата и местными школьными округами. Из общего числа служащих местных органов, занятых в образовании – 95,4 % приходится на начальное и среднее образование, курируемое в основном школьными округами. Сегодня в системе школьных округов США занято 4,4 млн. работников, включая учителей. В целом же на долю штатов и школьных округов приходится 93 % всех расходов на начальное и среднее образование. Здесь сосредоточено 86,9 % преподавателей, а в принадлежащих школьным округам школах обучается 90 % учащихся американских школ.

В организационном отношении руководящим органом школьного округа является совет школьного округа, избираемый населением и наделяемый следующими правами: взимать поимущественный налог для формирования и строительства школ, распоряжаться федеральными и штатными субсидиями на развитие школьного дела, нанимать преподавательский состав, решать практические вопросы организации школьного образования. На основе «соучастия» - обмена опытом и взаимодействия с населением процесс управления американской школой широко открыт для использования новых образовательных технологий, обновления образовательных систем «снизу, а не по приказу сверху», с учетом единения педагогического сообщества и населения. Приемлем к изучению для российской школьной практики в этой связи опыт развитых стран с образовательной практикой обязательных экзаменов для школьников по всем предметам по модели SAT и AST в США, «Сякен» (Shaken) – заимствованный у Японии, взаимообмена деятельности «школьных округов», результирующей практику образовательного процесса в США в системе органов местного самоуправления специальной компетенции.

Можно утверждать, что специальные округа в американской системе местного управления это конкретные формы ее приспособления к быстро меняющимся условиям жизни, так как органы местного управления общей компетенции не всегда могут оперативно собирать налоги в значимых сферах местной жизнедеятельности, эффективно осуществлять специализированный контроль и удовлетворять потребности населения. Тогда как специальные округа

за счет специализированной деятельности в системе АМУ эффективно, качественно и профессионально решают на местах значимые вопросы обеспечения интересов населения локальных территорий. Отметим то, что в России в системе местного самоуправления еще нет специализированных округов для качественного и оперативного решения вопросов местного значения, однако зарубежный опыт местного самоуправления и практика по этому аспекту вполне приемлемая к востребованию.

Основные понятия и термины к закреплению изложенного материала

Многообразие местных единиц АМУ. Графства. Графский совет. Исполнительная власть в графстве. Комиссионная форма управления графством. Менеджерная форма управления графством. Президент графства. Муниципалитеты в США и их виды. Сити и тауны. Виллиджи и борроу. Муниципальная «инкорпорация». Доходы муниципалитетов. Расходы муниципалитетов. Муниципальный совет. Муниципальная администрация. Организационная модель «Мэр – совет». Модель «Совет и мэр». Национальная муниципальная лига. Тауншиты. Собрание тауншипа. Специальные округа. Органы местного управления специального назначения. Школьные округа. Совет школьного округа.

§ 3. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления в США

При рассмотрении проблемы соотношения государственной власти и местного самоуправления следует отметить, что в США выявляется четкое следование англосаксонской модели. При которой (в отличии от евроконтинентальной и смешанной моделей организации местного управления) местные органы формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Наряду с представительными органами в странах с данной моделью (прежде всего в США) непосредственно населением избираются некоторые должностные лица. Значительными полномочиями при этом зачастую наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие весомую роль в подготовке и принятии важных решений.

Для англосаксонской модели характерно и то, что на местах нет уполномоченных центрального правительства, которые бы опекали представительные органы (во Франции или ФРГ – выявляются варианты административной опеки), избираемые населением административно-территориальных единиц. Контроль деятельности местных органов со стороны государства в англосаксонских странах осуществляется по преимуществу косвенным путем: через центральные министерства, а также через суд. Многие ученые зарубежных стран при анализе места и роли местных органов в политической системе англосаксонских стран обычно главный упор делают на то, что они являются составной частью механизма государства. Принятый в законодательстве таких стран термин «местное управление» для организации и деятельности местных органов

обычно указывает лишь на один из критериев их отграничения от всех других государственных органов – на их локальный характер.

Нельзя не отметить при характеристике взаимосвязи государственного и местного управления в США и то обстоятельство, что на долю местных органов приходилось почти 60 % (9,8 млн. человек) от общего числа государственных служащих, чье месячное жалованье составляло, например в 1990 г. 16,3 млрд. долл. Подчеркнем, что американская статистика *относит к государственным служащим всех*, получающих заработную плату или жалованье от государственных органов или местных органов, начиная с президента страны до мусорщика, работающего в маленьком городке.

Выявляя приоритет финансово-экономической объективации взаимодействия государственного и местного управления в США отметим и значимость единства по бюджетной составляющей. Например, в 1986 г. совокупный доход всех местных органов управления в стране составил 438,8 млрд. долл., доход правительств штатов 481,2 млрд. долл., доходы федерального правительства 847,5 млрд. долл. При этом 2/3 в общей сумме доходов местных органов управления (из 438,8 млрд. долл.) было обеспечено их собственными источниками, и только одна треть (33 %) за счет передачи средств из бюджетов штатов и из федерального бюджета.

Поступления из бюджетов вышестоящих уровней государственного управления предназначались преимущественно для совместного осуществления различных социальных и экономических программ, так как через бюджеты местных органов осуществляется:

- 68 % государственных расходов на образование, в том числе – 89 % расходов на начальное и среднее образование;
- 41 % государственных расходов на строительство шоссейных дорог;
- по дорожному содержанию в 2005 г. из 4.01 млн. км шоссейных дорог Федеральное правительство контролировало обеспечение содержания 128 тыс. км, а местные органы власти – 3.1 млн. км, включая 2.23 млн. км в сельской местности [7, с. 88–89];
- 74 % на содержание полиции страны;
- 10 % государственных расходов на пожарную охрану и т. д. [8, с. 99, 208, 351, 674].

Системной в США является *государственная поддержка* местных единиц. Так, в целях финансовой поддержки местной жизнедеятельности центральные власти гарантируют предоставление местным органам субсидий и субвенций. В стране действует более 60 Федеральных программ, направленных на поддержку развития муниципалитетов, функционируют подсистемы предоставления «важнейших грантов», «блоковых грантов», «субвенций нового федерализма» по варианту «general revenue sharing».

Используются прямые контакты федеральных органов с органами местной власти с подключением системы федеральных займов и федерального гарантирования займов, получаемых муниципалитетами из других источников. Характеризуя значение субвенций для развития местного самоуправления, профессор Ричмондского университета А. Ганликс констатирует, что ни один

муниципалитет не обходится без прямой связи с государством – нет ни одной функции местного самоуправления, под которую не была бы принята соответствующая Федеральная программа [2, с. 138–140].

На рубеже XX–XXI столетий в развитии отраслей коммунального хозяйства США, при достаточно разработанной правовой базе, на первый план вышли проблемы организации управления и финансирования. Очевидно, что воспроизводство и развитие инфраструктуры требует постоянных значительных затрат и организационных усилий. Непосредственная ответственность за объекты коммунальной инфраструктуры сегодня возложена на местные органы власти (муниципалитеты городов, советы графств, школьных и специальных округов). Именно они должны обеспечивать бесперебойное функционирование коммунальных объектов, их реконструкцию и развитие. Финансирование этих работ исключительно местными органами власти было бы им непосильно; помощь поступает как из бюджетов штатов, так и из федеральных субсидий, выделяемых под те или иные федеральные программы.

В ряде отраслей городского хозяйства, таких как электро- и газоснабжение, активно участвует частный капитал. Доля федеральных властей в финансировании отраслей коммунальной инфраструктуры предполагает их организационное участие: оно необходимо и по причине неоднородности единиц и территорий местного самоуправления. В этой ситуации координирующие функции штатных и федеральных органов власти и управления, особенно по таким направлениям, как строительство сети общенациональных шоссе, единых сетей электро- и газоснабжения являются необходимыми.

Отметим, что финансовое и организационное участие федерального правительства США (в лице различных федеральных учреждений) в решении проблем развития коммунального хозяйства и инфраструктуры муниципалитетов и др. единиц местного самоуправления не заменяет достаточно четкой системы разделения ответственности между властями разных уровней. Федеральное правительство отвечает в основном за инвестирование в природные ресурсы (покупка и благоустройство земель для рекреационных целей, заповедников), охрану окружающей среды, водный транспорт, порты и вокзалы (проекты Инженерного армейского корпуса); регулярно выделяет большие средства штатам для поддержания и развития сети шоссе.

Правительства штатов несут ответственность за строительство шоссе, частично – за развитие сети электро- и газоснабжения. Все остальные вопросы коммунальной инфраструктуры – водоснабжение, санитарное состояние городов, канализационная сеть, общественный транспорт, газо- и электроснабжение – находятся в ведении местных властей, которые используют на эти цели как свои бюджетные средства, так и федеральные субсидии в разных формах и средства из бюджетов штатов.

Особо подчеркнем, что при достаточно сложной системе распределения организационных и финансовых полномочий между властями трех уровней общегосударственной системы управления в США особое значение приобретает координация их действий, а в ее рамках взаимодействие органов государственного и местного самоуправления. В этих целях Национальная лига горо-

дов, Конференция мэров американских городов сформировали Объединенный совет городского развития для обеспечения городам представительских услуг в Вашингтоне на контрактной основе. На этой организационной основе американские местные власти обеспечены прямым выходом на определяющие федеральные структуры, регулирующие и законодательные органы страны.

По инициативе государственной власти важной организационной формой вовлечения местных органов в сферу общенационального экономического развития явилось образование в США метрополитенских регионов. В соответствии с американской классификацией метрополитенский регион состоит из графства, в котором есть город с населением не менее 50 тыс. человек и графств окружающих (которые интегрированы экономически с центральным графством). К началу первого десятилетия XXI в. в США функционировало 282 метрополитенских региона, в которых проживало большинство населения страны. К крупнейшим метрополитенским регионам отнесены: Нью-Йорк – Север Нью-Джерси – Лонг Айленд (более 18,0 млн. чел.), Лос-Анджелес – Анахейм – Ривер Сайд (13,5 млн. чел.), Чикаго – Гэри – Графство Лейк (здесь проживало 8,1 млн. чел.).

Метрополитенский регион – значимая структура для развития АМУ так как позволяет объединять в единую управленческую подсистему все функционирующие на его территории местные единицы. Например, в метрополитенском регионе Миннеаполис – Сент – Пол (с населением 2,3 млн. чел.) функционирует около 270 местных органов управления, в том числе: 7 графств, 140 муниципалитетов, 49 тауншипов, 49 школьных округов, 22 специальных округа [3, с. 138–140].

В Миннеаполисе существует метрополитенский совет (орган метрополитенской интеграции) на который законом штата возложена координация экономико-хозяйственного развития региона в целом. В сферу координирующей компетенции совета входит: планирование экономики, развитие транспортной системы, создание парковых зон, строительство аэропортов, контроль за качеством воздуха и воды, координация развития здравоохранения, координация развития жилищного строительства на территории региона.

Перспективная тенденция к формированию в метрополитенских регионах эффективных координирующих управленческих структур способствует упрочнению межмуниципальных связей и местной интеграции территориальных единиц, характеризует новую форму внутриштатной кооперации и регуляции в системе развивающегося американского местного управления.

Основные понятия и термины к закреплению изложенного материала

Англосаксонская модель местного управления. Муниципальная служба. Государственная поддержка местного самоуправления в США. Федеральные программы развития муниципалитетов. Штаты в системе поддержки местных единиц. Формы финансовой помощи и поддержки государством АМУ. Финансовая поддержка. Интеграция территориальных коллективов в АМУ. Метрополитенские регионы в США. Метрополитенский совет. Метрополитенское многообразие. Проблема координации в АМУ. Межмуниципальная кооперация.

Библиографический список

1. *Барабашев, Г. В.* О хартиях местного самоуправления в США [Текст] / Г. В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 126–135.
2. *Ганликс, А. Б.* Многообразие форм федерализма в США [Текст] / А. Б. Ганликс // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 134; См. также: Боква С. В. Программы развития городов в системе государственного управления // США: экономика, политика, идеология. – 1993. – № 8. – С. 120–125.
3. Крупные города на пороге XXI века: проблемы, перспективы [Текст] / Материалы международной научно-практической конференции. – Волгоград: ВолгГАСА, 2000. – Ч. 1. – С. 138–140.
4. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) [Текст]. – М., 1994. – С. 63–70.
5. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад [Текст] / Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. – М.: Экон-Информ, 2009. – 524 с.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. Федерального закона от 25 июля 2011 г. № 263-ФЗ // Российская газета. 08. 10. 2003.
7. *Овчинников, О. Г.* Экономические аспекты деятельности органов местной власти в сельских районах США [Текст] / О. Г. Овчинников // США – Канада: экономика – политика – культура. – 2009. – № 8. – С. 98–99.
8. Statistical Abstract of the United States. – 2008. – P. 99, 208, 351, 674.
9. *Тургель, И. Д.* Местное самоуправление в России: десять лет в условиях трансформации [Текст] / И. Д. Тургель // Муниципалитет: управление и экономика. – 2012. – № 3. – С. 43.

Глава II

МЕСТНОЕ И ОБЩИННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ФРГ



§ 1. Особенности, этапы развития и полномочия местного самоуправления ФРГ

Местное самоуправление (МСУ) представляет третий базовый уровень общегосударственной системы управления ФРГ. Главная цель местного самоуправления в том, что посредством него граждане имеют возможность непосредственно и эффективно влиять на выбор решений, организацию местных дел.

Основной Закон (ОЗ ФРГ) и Законодательство Германии определяют следующие *принципы функционирования* местного самоуправления:

1. МСУ – основа конституционного строя ФРГ (ст. 28, ОЗ) и уровень публичной власти, с правом и гарантиями своей деятельности. Вместе с этим, это и уровень государственности, отличный от земельного и федерального уровня властных отношений (исполняющий решение местных дел под свою ответственность).

2. Принцип 2-функциональности. Во-первых, МСУ обязано решать конкретные задачи (местные) на своей территории – это власть максимально приближенная к населению и действующая в интересах местного сообщества (городов, районов, общин). Во-вторых, решает государственные дела и осуществляет управление на своей территории исходя из общенациональных интересов.

3. Принцип «субсидиарности». МСУ решает свои задачи профессионально и оперативно, но вправе исполнять порученные задачи от государства и делегировать последнему те вопросы, которые не в состоянии решать качественно («субсидиарность» определяет исполнение и передачу конкретных вопросов управления на тот уровень власти, на котором они решаются более эффективно).

4. Принцип полной ответственности за состояние местных дел. В отличие от Франции, где деятельность органов МСУ строится на повышенной государственной централизованности (согласно ст. 34 Конституции Франции): а) ресурсы определяются законами государства; б) ресурсами в тоже время задается и степень возможностей для органов МСУ и в этом суть «административной

опеки»). В ФРГ Основной Закон страны (ст. 28) определяет принцип полной ответственности МСУ и в ресурсной составляющей (за государством сохраняется только правовой надзор) [7, с. 165].

5. Значим принцип эффективной правовой обеспеченности органов местного самоуправления (он задан ОЗ ФРГ, Конституциями и законодательством земель – федеральная земля концентратор правового обеспечения функций МСУ местными нормативными актами).

Исторические этапы развития местного самоуправления в ФРГ:

1 этап – это развитие городской культуры XXV–XVIII вв. (здесь формируются предпосылки МСУ, так как города – это центры ремесленничества, торговли, средоточие бытовых проблем – главная опора государственной власти);

2 этап – после прусского поражения (1806–1807 гг.) в войне с Францией усиливаются тенденции к капиталистическому развитию. Как Германию поднять к состязательности с Англией, Францией? Посредством активизации городской жизни. Эти идеи проводил Ф. фон Штайн в Пруссии (1808 г.) на основе «Положения об утверждении городов». Основные цели его реформы: а) пробудить к активной политической жизни городское население; б) привязать жителей ответственностью к городу, а через это и к Родине; в) повысить эффективность управленческих органов в городах Германии. Данный этап занял период до 1870 г.

3 этап – с 1870 г. – это активное развитие вслед за большими городами, средних и малых городов Германии (значима деятельность О. Бисмарка). После первой мировой войны свою лепту в развитие МСУ внес демократический режим Веймарской республики: 1919–1932 гг. Затем наступает период нацизма: характеризует прерывание федералистской традиции и развития МСУ.

4 этап – восстановление демократических принципов МСУ в 10 Западных землях и его развитие в конституционно-правовом режиме.

5 этап развития МСУ: с 1990 г. в объединенной Германии по н. вр. и укоренение демократических принципов МСУ в Восточных землях.

Законодательная база МСУ в Германии позволяет конкретизировать ее основные уровни: федеральный, земельный, местный.

1. На Федеральном уровне установлено, что органы МСУ находятся в компетенции земель (ОЗ, § 1–3, ст. 28), и Федерация не вмешивается в политику федеральных земель: «В землях, округах и муниципалитетах граждане должны иметь представительства, избранные путем всеобщих свободных и равных выборов при тайном голосовании» (§ 1); «Муниципалитетам предоставлено гарантированное право разрешать в рамках закона все их местные дела под свою ответственность» (§ 2); «Федеральное правительство гарантирует соответствие конституционного устройства земель основным правам и положениям, изложенным в § 1–2» (§ 3).

2. На земельном уровне закреплены подробные положения, регламентирующие форму и объем полномочий местной власти. Конституции земель ФРГ должны соблюдать гарантии, представленные МСУ ст. 28 ОЗ. Столь значительное различие в компетенциях федерального уровня Российской Федерации и ФРГ в отношении МСУ, объясняется тем, что Германское федеративное

устройство сложилось как результат объединения суверенных государств, а в России федерация формировалась как результат передачи части полномочий от федерального центра субъектам федерации.

В праве земель ФРГ деятельность органов МСУ регулируется как конституциями, так и положениями о местном управлении, отдельными законами. В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея «сквозного управления», при котором федеральное государство, Земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность.

Заметим, что в большинстве земель ФРГ функционирует также промежуточный уровень государственного управления (*земельные округа*), наделенный рядом полномочий в отношении органов МСУ (особого внимания заслуживает опыт Земли Северный Рейн – Вестфалия [13, с. 29]). Основная задача этого земельного «подуровня» управления – обеспечение контроля над соблюдением законодательства со стороны местных властей. В Баварии 7 земельных округов. В Саксонии, три окружных территориальных уровня с центрами в Дрездене, Лейпциге, Чемнице. В Тюрингии одно окружное образование с центром в Веймаре.

На местном уровне осуществляется местное нормотворчество органами городов, городов-районов, районов и общин. При этом есть отличие в компетенции районного уровня и общинного уровня; районы являются объединениями общин и одновременно государственной единицей нижнего звена, при этом деятельность по решению вопросов местного значения в городах и на территории сельских общин приоритетна по отношению к компетенции органов власти районов. В ФРГ общины интегрированы в государственное административное устройство земель и являются частью субъекта федерации.

Конституционно-правовые гарантии закрепляют право граждан ФРГ иметь местное представительство, обеспечиваемое на основе всеобщих, тайных и равных выборов, а также право решать местные вопросы под собственную ответственность. Гарантия неприкосновенности местного самоуправления как общественного института и формы организации власти сообщества не означает гарантии неприкосновенности отдельно взятой общины. Последняя может быть распущена на основании законов Земель при наличии особых, общественных интересов: например, в целях административно-территориального переустройства и при нарушениях законодательства страны или конкретной земли, где функционирует община.

При институционализации гарантий на базовом уровне МСУ общины обеспечены *организационными принципами*: а) принцип «самоадминистрирования» – означает самостоятельность в решении кадровых (принимать и продвигать по службе работников) и организационных (самостоятельно создавать органы и определять их структуру) вопросов, а также право распоряжаться своими функциями и службами под свою ответственность, при условии не допущения законов; б) принцип общей полномочности – предполагает ответственность за собственные дела на территории общины, если они не включены в компетенцию других властей; определяет самостоятельность в вопросах планирова-

ния и использования общинной территории, самостоятельность в финансовой автономии и местном налогообложении; в) принцип местного нормотворчества – это право на издание общинами нормативных актов, имеющих силу всеобщности для местного сообщества при их не противоречии законодательству.

Институциональные гарантии содержат реальную налоговую гарантию, т.к. зафиксировано в ОЗ ФРГ гарантия на отчисления в пользу общин доли государственных налогов (упорядочиваются и налоговые взаимоотношения общин, Земель и государства конкретными видами налогов). Общинам обеспечено право опротестовывать через суд случаи вмешательства в их компетенцию со стороны органов государственной власти.

Полномочия органов МСУ можно разделить, в зависимости от сферы их реализации, на две большие группы.

К *первой группе* относится решение задач закрепленной собственной компетенции, касающихся функционирования данной территориальной единицы т. е., собственно – вопросы местного значения. Земельные органы могут в отношении этих полномочий осуществлять только правовой надзор за деятельностью органов МСУ при выполнении этих задач, но не вправе контролировать целесообразность их действий. Эти задачи подразделяются на: а) обязательные – они устанавливаются законами земли (организация энергоснабжения и водоснабжения, пожарной охраны, содержание зданий начальных школ, управление дорогами и др.); добровольные – их местные органы ставят перед собой с учетом своих финансовых возможностей (например, организация определенных хозяйственных служб, некоторые вопросы образования, строительство спортивных сооружений, парков, музеев и т.д.).

Ко *второй группе* полномочий относится решение задач в рамках порученной компетенции (порученные). Это, прежде всего, государственные поручения коммунальным структурам управления со стороны Федерации или Федеральных земель. Они касаются гражданской обороны, регистрации военнообязанных, регистрационных списков и др. На выполнение государственных поручений распространяется неограниченный правовой и предметный надзор государственных органов. Нечто среднее между задачами самоуправления и государственными поручениями представляет собой выполнение задач по указанию. К ним относятся: обеспечение строительного надзора, регистрация места жительства граждан, оповещение населения о грозящей опасности и др. В массиве задач местных органов – порученные задачи составляют 80–90 %.

К ведению МСУ почти не относятся вопросы представляющие интерес для предпринимательского сектора. Лишь когда цель экономико-хозяйственного характера не может быть выполнена лучше частным или государственным субъектом целесообразно подключение коммунальных предприятий. Можно констатировать что, местные органы участвуют на своем уровне по преимуществу в реализации порученных задач и общих функций публичного управления. Положение об общинах, например Земли Баден-Вюртемберг указывает, что, «община в рамках гражданского самоуправления способствует повышению общественного благополучия и выполняет функции, возложенные на нее Землей и федерацией» (Раздел 1, п. 2, ст. 1).

В зависимости от сфер деятельности муниципальных органов, выполняемые полномочия можно сгруппировать в конкретные группы:

- полномочия в сфере финансово-экономической деятельности;
- полномочия в области охраны общественного порядка;
- полномочия в области коммунального обслуживания, застройки и благоустройства территорий, охраны окружающей среды;
- полномочия в социальной сфере жизнедеятельности местных сообществ (помощь неимущим, престарелым, инвалидам, организация бесплатных столовых; медицинская помощь для бездомных; содержание домов престарелых, домов для нуждающихся в специальном уходе и др.).

Основными методами МСУ являются: непосредственное регулирование с муниципальное управление, нормотворческая деятельность. Регулирующая деятельность – это выдача лицензий на право торговли, содержание различных предприятий бытового характера, кинотеатров, театров, учреждений досуга и отдыха, спортивных объектов. Разрешения на занятия промыслами, установление правил торговли, застройки, выделение земельных участков под строительство, установление правил поведения в общественных местах, дача разрешений или наложение запретов на проведение уличных шествий, митингов, демонстраций.

К местному ведению относится также надзор в сфере охраны общественного порядка и противопожарной безопасности, санитарный надзор, контроль над рекреационными зонами и др. Нормотворческая деятельность органов МСУ (постановления, разрешения, регулирующие акты и др.) однако ограничена земельным законодательством и зачастую для издания местного акта требуется его утверждение вышестоящим органом (окружным или земельным, представителем правительства).

Можно выявить *следующие отличия местного самоуправления ФРГ от местного самоуправления в Российской Федерации:*

1. В России задана конституционная позиция, в соответствии с которой МСУ характеризуется как вид публичной, но не государственной власти, а в ФРГ в теории и практике коммунальное самоуправление рассматривается как форма децентрализованного государственного управления, осуществляемого организационно обособленными звеньями – территориальными инкорпорированными единицами публичного права.

2. Согласно ст. 12 Конституции РФ органы МСУ не входят в систему органов государственной власти и МСУ не вписано в структуру разделения государственной власти. Как вид публичной власти МСУ организуется на собственных принципах разграничения правотворческих и исполнительных функций его органов. В ФРГ коммунальное управление характеризуется – это часть системы публичного (государственного, земельного управления), а правотворчество общин и их объединений рассматривается в рамках административного нормотворчества (т.е. муниципальные правовые нормы – особенная часть административного права, тогда как в РФ создана новая отрасль правовой действительности – «Муниципальное право»).

3. В Германии организационная модель МСУ закрепляется в земельных законах об общинах (и районах), а организационная самостоятельность общин ограничена правом внутренней организации модели (4 основных типа) в соответствии с законом земли. В России же структура органов МСУ определяется населением самостоятельно согласно № 131 ФЗ: выбор модели внутренней организации остается за муниципальным образованием и закрепляется в уставе муниципального образования.

4. Различие в моделях устройства РФ и ФРГ предопределяет отличные подходы к разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. В ФРГ вопросы правовой регламентации МСУ – это компетенция земель, а в РФ «определение общих принципов организации МСУ» – предмет совместного ведения Федерации и субъектов РФ (соответственно работает формула: «муниципалитеты – креатура Федерации»). В России именно Федерация обладает широким кругом полномочий в отношении МСУ: органы МСУ наделяются отдельными федеральными полномочиями; компетенция органов МСУ напрямую определяется Федерацией, в том числе и без какого-либо участия субъектов федерации; надзор за законностью МСУ осуществляется в первую очередь прокуратурой (а, в ФРГ эта функция возложена на МВД земель и их окружные структуры); судебный контроль в РФ также прерогатива федеративного уровня.

5. В российской и немецкой правовой теориях и законодательстве наблюдаются различные подходы к определению статуса субъектов МСУ. В ФРГ коммунальные единицы общины и др. – это территориальные сообщества граждан, основанные на членстве граждан и наделяемые статусом юридических лиц (инкорпорированные единицы). *В РФ муниципальные образования не наделяются статусом юридического лица*, но приравнены в гражданских и правовых отношениях к юридическим лицам (действуют «подобно юридическим лицам», согласно, Гражданского Кодекса РФ), однако статусом юридических лиц наделяются только органы местного самоуправления. В ФРГ право на самоуправление соответственно не рассматривается как основное право граждан (но их корпораций). Право на МСУ практически во всех землях также не вписывается в конституцию «основных прав юридических лиц», что предопределено особым статусом общин и их объединений, т.е. их включенностью» в систему государственного устройства.

6. ОЗ в ФРГ исходит из «двухуровневой» организации МСУ в стране: а) территориальные корпорации первого уровня – это общины; территориальные корпорации второго уровня – это районы (уезды). Причем приоритет в разграничении компетенции отдан общинному уровню, а районы осуществляют МСУ только в рамках отведенной им компетенции законом (служат для полноты обеспечения базового уровня – общинного МСУ и исполнения ряда государственных функций). В РФ только с № 131-ФЗ (принят в 2003 г., вступил в полную силу с января 2009 г.) начинает функционировать «двухуровневая» система местного самоуправления. До принятия этого статутного закона вопросы территориальной организации российских муниципальных образований относились к ведению субъектов РФ (субъект РФ в своем законодательстве опре-

делял систему МСУ и регулировал разграничение компетенции между муниципальными образованиями различных уровней, состояние собственности, источники доходов местных бюджетов)

7. В Германии федеральный законодатель исходит из принципа всеохватывающей компетенции общин, а значит и из отсутствия необходимости на федеральном уровне четкого перечисления в законе их предметов ведения. В РФ в новом статутном законе об МСУ (№ 131-ФЗ) закреплены перечни вопросов местного значения, закрепляемые за конкретными видами муниципальных образованиями (поселениями – городскими и сельскими в составе муниципального района, муниципальными районами, городскими округами).

8. В ФРГ переданные государственные полномочия не однородные (выделяются: а) обязательные с правом дачи указаний; б) задачи по поручению государства; в) государственные задачи – осуществляемые органом МСУ как органом непосредственного государственного управления. Есть свои отличия в содержании этих видов, но большинство задач – «по поручению» (до 80 %). Этот вид передается органам МСУ от земель – субъектов федерации (в ведении которых, согласно ст. 83 ОЗ и находится исполнительная компетенция, поскольку исполнение федеральных законов, по общему правилу является предметом ведения земель, то и порядок их осуществления прерогатива земель согласно ст. 85 ОЗ). В РФ передача государственных полномочий не разграничивается по критерию различных юридических последствий их передачи, но речь идет только о выделении: а) федеральных государственных полномочий (они передаются на основе федеральных законов); б) государственных полномочий передаваемых от органов власти субъектов РФ (на основе региональных законов). В РФ в отличие от ФРГ не действует и принцип презумпции исполнительной компетенции субъектов Федерации. Соответственно этому основная часть государственных полномочий исполнительной власти сосредоточена на федеральном уровне, этим же определяется и доминанта передачи государственных полномочий органам МСУ.

9. В ФРГ действуют по преимуществу многообразные формы правового надзора за издаваемыми в рамках правотворческой деятельности общин нормативными актами. Наряду с «доведением до сведения» органа правового надзора распространены такие формы как: «представление», «утверждение акта» МСУ (преимущественно органами земельного государственного уровня). В РФ регламентации экономической деятельности МСУ осуществляется преимущественно нормами гражданского, а не публичного права. Не получили должного развития в отечественной законодательной практике такие публично-правовые формы экономической деятельности муниципальных образований как: «публичный договор, административный договор и др.

10. В России горизонтальные формы муниципального взаимодействия – союзы, ассоциации, договоры признаются сегодня законом в качестве элемента права осуществления местного самоуправления. Статус муниципальной ассоциации, вместе с тем, определяется как «некоммерческая ассоциация особого рода» и закрепляется актами о некоммерческих организациях. Это облакает отечественные муниципальные ассоциации в *частноправовую форму и ограни-*

чивает сферу их применения: ассоциации не являются субъектами права на МСУ, им не могут передаваться полномочия органов МСУ, регистрируются они только в порядке, предусмотренном для субъектов предпринимательской деятельности.

В ФРГ укоренены многообразные формы горизонтального взаимодействия (союзы, ассоциации общин, районов, городов-районов, городов и общин по типу «Саарбрюккен» в земле Саар и т.д.). Два основных типа: а) публично-правовые корпорации межмуниципальной деятельности; б) юридические лица частного права – частноправовые коммунальные объединения (это единственный тип, который в России используется). Объединениям как корпорациям публичного права могут передаваться отдельные вопросы местного значения от органов МСУ. Посредством частноправых объединений (без права передачи им полномочий по реализации вопросов местного значения) осуществляется координирующая деятельность и защита совместных интересов коммунальных единиц. В рамках этой формы межмуниципального правового объединения реализуется и коммунальное представительство на федеральном и земельном уровнях власти.

11. Различия выявляются в подходах к обеспечению судебной защиты МСУ. В России право на МСУ защищается как основное конституционное право граждан (через Конституционный суд РФ и посредством конституционной жалобы граждан). В Германии судебная защита права на МСУ защищается посредством института специальной коммунальной конституционной жалобы (права общин, их объединений и союзов).

12. Особенностью гарантий МСУ в Германии является рассмотрение этого института и в плане обеспечения нормами права Европейского сообщества. В РФ после ратификации Европейской хартии МСУ (1998 г.) придерживаются норм международного права законодательном регулировании МСУ и прав граждан на МСУ, однако с учетом международных договоров нашей страны и др. государствами (на их основе возможно участие и иностранных граждан в российских муниципальных выборах). Примером международного договора является Устав Союза Беларуси и России (ратифицирован Федеральным законом от 10 июля 1997 г. № 89-ФЗ). Существенные отличия наличествуют также в оценке зарубежных связей муниципалитетов. Если в нашей стране внешние связи муниципальных образований – допустимый элемент внешних связей государства, то в ФРГ преобладает противоположная позиция. Все зарубежные связи общин как «муниципальная внешняя политика» рассматриваются и в качестве элемента их права на местное самоуправление (при условии, однако, что эта компетенция не противоречит интересам Федерации, не вторгается в компетенцию земель как субъектов Федерации).

Несмотря на определенные различия в особенностях местного самоуправления РФ и ФРГ (обусловленные акцентами на дуалистическую и государственную концепции местного самоуправления) по основным целям и институциональным своим анализируемые модели имеют много общего, и в конечном счете реализуют принцип «власти максимально приближенной к насе-

лению» – власти идущей от народа, действующей для народа, через народ осуществляемой.

Основные понятия и термины к закреплению изложенного материала

Базовый уровень государственности. Большие города. Вопросы местного значения. Города-районы. Государственная централизация. Добровольные полномочия. Исторические этапы развития МСУ в Германии. Исключительная компетенция земель. Методы местного самоуправления. Местные дела. Местное сообщество. Негосударственные общественные организации. Нормотворческая деятельность общин. Обязательные полномочия. Принцип двуфункциональности. Принцип субсидиарности. Полномочия МСУ в ФРГ. Порученные полномочия. Ресурсная составляющая местного самоуправления. Суверенные права. Собственная компетенция. Уровень законодательной базы местного самоуправления.

§ 2. Районный уровень и города-районы в системе местного самоуправления

В системе местного самоуправления Германии значимую роль играет верхний – районный уровень (двухуровневая система МСУ функционирует сегодня и в РФ). Районы характеризуют публичные корпорации, объединяющие несколько общин и решающие те местные задачи, которые не могут быть решены на общинном уровне. Районный уровень МСУ представляет два типа местных образований: а) район – совокупность сельских общин с административным центром и городами районного подчинения; б) города-районы – крупные урбанизированные городские центры (до 100 тыс. и более жителей). Город-район в единстве городских общин являет в тоже время и самостоятельную общину. Число жителей в районе 45–150 тыс.; а в крупных городах-районах может достигать более 300 тыс. чел.

Районы рассматриваются в немецком праве и управлении как объединения общин, что сказывается и на способе их финансирования и на составе депутатов. Районы являются юридическими лицами (т.е. инкорпорированными единицами в отличие от муниципальных районов в РФ) и имеют свои установленные законом компетенции: формируют самостоятельно органы власти, бюджет, определяют местные налоги – т.о. это самостоятельный уровень МСУ (согласно ст. 28, п. 2 Основного Закона ФРГ [7, с. 159]). Многие исследователи усматривают сущность района как территориального образования в его «триединстве»: 1 – это местное самоуправляемое сообщество; 2 – это союз составляющих его общин; 3 – это совокупность территориальных государственных служб земли.

Представительным органом в районе является Крайстаг – это выборный орган народовластия «районное собрание»: формируется на основании «Земельного закона о коммунальных выборах»; «Положения о порядке проведения коммунальных выборов». Районные собрания избираются по разным системам, в зависимости от Земли. Разнообразие здесь очень велико: от мажоритарной си-

стемы с кумулятивным вотумом в один тур как в Баден-Вюртемберге, до строгой пропорциональной системы по спискам как в Гессене. Срок legislatury – полномочий собрания может быть от 4-х до 6 лет.

Районный представительный орган реализует свою компетенцию, принимает управленческие решения в отношении осуществления следующих полномочий:

а) *обязательные – собственные полномочия*, предписанные региональным законом: сооружение и содержание межобщинных дорог; планирование и обустройство территории в масштабах района; содержание природных парков и заповедников; социальная помощь и поддержка молодежи; строительство и содержание больниц и поликлиник; строительство и содержание средних и профессиональных школ; бытовые отходы и уборка мусора;

б) *делегированные полномочия*: ведение записей актов гражданского состояния; статистика; организация выборов; контроль за пребыванием иностранцев; управление дорожным движением; гигиена и ветеринария; контроль за качеством продовольственных товаров; санитарный контроль за ресторанами и барами;

в) *факультативные полномочия* (обязательные в рамках общей компетенции): участие в экономическом развитии; строительство и содержание публичных библиотек; создание народных университетов; строительство спортивных площадок и стадионов.

Исполнительная власть в районе представлена Ландратом, либо директором района. Это фактический чиновник государства: в одних землях он назначается в район правительством земли; в ряде земель избирается Крайстагом с последующим утверждением органом земельной власти. Фокус его положения: начальник всей администрации района, главный управляющий исполнительными службами района; агент земельной администрации в районе № 1. Структура исполнительной власти района и ее отношения с Крайстагом варьируются в зависимости от модели организации коммунальной власти, во многом воспроизводя черты 4-х основных моделей общинного устройства в землях. Есть, однако, и отличия от общинного уровня, связанные с тем, что в районах присутствует и государственная администрация. Во всех землях глава исполнительной власти района одновременно возглавляет государственную администрацию на его территории. Так, конкретная модель исполнительной власти в землях Гессен, Шлезвиг-Гольштейн – это «Система комитета», согласно которой Крайстаг формирует коллегиальный орган – районный комитет. В Шлезвиг-Гольштейне он формируется из состава собрания, тогда как в Гессене совмещение членства в районном представительном органе и в комитете запрещено. Срок полномочий исполнительного комитета шесть лет.

Своеобразная районная исполнительная система действует в землях Саар, Рейнланд-Пфальц – «Система ландрата» (по типу общинной модели «Бургмистр»). Главой исполнительной власти района является Ландрат, выступающий одновременно государственным чиновником – назначается правительством Земли по представлению районного собрания, которое он и возглавляет в качестве председателя. В Земле Баден-Вюртемберг подобная система использу-

ется, но с вариациями. Здесь Ландрат, являющийся главой исполнительной власти, избирается районным собранием на 8 лет (он также является председателем районного собрания). При этой модели МВД земли также участвует в отборе кандидатов: собрание предлагает МВД список из 3-х кандидатов и лишь после его утверждения приступает к голосованию. Заместитель Ландрата – государственный чиновник, назначаемый правительством Земли с согласия Ландрата. Ландрат по статусу является чиновником района.

«Южногерманская система Ландрата» действует в Баварии и Восточных землях ФРГ. Здесь Ландрат – глава исполнительной власти, избирается населением посредством прямых выборов на 6 лет. Он является чиновником района и председателем собрания. В Нижней Саксонии и земле Северный Рейн-Вестфалия используется «Система директора» – главой исполнительной районной власти является Директор, избираемый на 10 или 12 лет. В Вестфалии избранный Директор утверждается правительством земли. В этих землях существует также должность Ландрата (но здесь он – председатель собрания, не наделенный исполнительными полномочиями).

Районы Германии являются в большей степени, чем в России надмуниципальным уровнем, чем нижним «этажом» государственной власти. Важнейшей задачей районного уровня самоуправления в связи с этим является *координация межмуниципального взаимодействия* и решение общими усилиями, вопросов выходящих за возможности и ресурсы отдельных общин. Главы районов и их заместители в ряде субъектов федерации ФРГ до 1999 г. избирались собранием депутатов районов, а затем утверждались правительством земли. С 2000 г. начат повсеместный переход от выборов в Крайстагах к всеобщим выборам районных глав. Это касается не только районов, но и городов-районов. Применительно к городам-районам (а здесь единство как верхнего уровня МСУ, так и вопросов государственной ответственности) такие функции значимые как: функции в области планирования: генеральное планирование строительства; городское, районное финансовое планирование; функции в области образования и обслуживания населения: управление подготовительными школами, реальными местными училищами, образовательными и средними школами, сетью детских садов, служб здоровья, театрами, системой водоснабжения и теплофикации, местным транспортом, больницами, клиниками неполноценных, домами престарелых, поддержание дорог, шоссе, охрана водоемов); функции контрольные: выдача лицензий, дорожный контроль, контроль загрязнения воздуха, продуктов питания, пожарный надзор, ветеринарная служба, межевание земель.

Следует отметить, что города в ФРГ играют важную социальную роль: в них проживает одна треть населения страны. Они могут называться малыми городами, средними, большими, городом в районе и городом-районом. Если город достигает численности установленных в земле для правового положения города-района, то это изменяет и правовое положение городских органов управления. Контроль над ними переходит от района к правительству земли (город-район), повышается правовой статус муниципальной единицы.

В городах-районах особое положение имеют окружные органы управления. Деление таких городов на округа является своеобразной компенсацией

коммунам, поглощенным городом в ранге района за утраченную самостоятельность, т.е. речь идет об организации промежуточных управленческих форм. Окружные управы, создаваемые в городах в ранге районов не избираются, а формируются по специальным спискам, выдвигаемым партиями или группами избирателей в этом округе. Бургомистром городского округа в городе-районе не может быть председатель городского крайстага или его заместитель. При этом бургомистр округа не обязательно должен быть членом городского совета (крайстага). В этом отличие от окружной управы в городах-районах от окружного правительства в среднем или большом городе, входящем в состав района, которое рассматривается там как комитет крайстага (а председатель управы и его заместитель обязательно должны быть членами районного крайстага).

Можно выделить, в связи с сказанным *5 категорий системы городов в системе местного управления ФРГ*:

1. Это три города-государства (Берлин, Бремен, Гамбург), которым присуще федеральное, земельное государственное управление и статус общинного образования;

2. Города крупнейшие со статусом столиц земель: например, Дюссельдорф (Северный-Рейн Вестфалия); Мюнхен (Бавария); Ганновер (Нижняя Саксония), Висбаден (Гессен);

3. Города окружного земельного значения: здесь действует Президент земельного округа и его аппарат (например, г. Франкфурт в земле Гессен);

4. Города со статусом центра района, города-районы. Это центры районного местного самоуправления (здесь действуют Крайстаги и Ландраты).

5. Малые города в составе района со статусом общины (города районного подчинения – базовый уровень МСУ в районе).

Есть значимые отличия в управлении этими категориями городов, так, 3 городские агломерации Бремена, Берлина, Гамбурга – имеют одновременно статус общин и Земель, концентрируя на одном уровне управления полномочия всех трех типов сообществ. В немецком праве три эти города именуются «города-государства» [3]. В случае с Бременом территория земли и общины совпадает лишь частично, так как ряд населенных пунктов в городском округе входят в его состав только как «города-государства», но являются самостоятельными общинами.

В Берлине государственная и муниципальная деятельность не разграничивается, поэтому задачи государственного и муниципального управления распределяются между государственными и районными администрациями в 23 районах столицы ФРГ согласно принципу целесообразности. Районы не есть коммунальные публично-правовые корпорации, они территориальные «единицы самоуправления в городе без собственной правосубъектности» (не имеют и статуса юридических лиц): не наделены правом принятия уложений и финансовой самостоятельностью, однако могут нанимать персонал и самостоятельно определять структуру своих органов управления. Законодательной властью Берлина наделен *Городской совет Уполномоченных (Ландтаг – 169 депутатов, работающих на не освобожденной основе)*. Основные функции данного органа власти (руководит которым *Президент Ландтага*): развитие законодательной

базы субъекта федерации, представительство интересов, контроль над исполнительными органами.

Центральным исполнительным Правительством Берлина как земли и города является *Сенат*, во главе которого *Правящий бургомистр* (глава города и член Бундесрата), избираемый Ландтагом Берлина. В составе центральной администрации: различные управления Сената – управление внутренних дел, юстиции, социального обеспечения и др.; подчиненные им специальные органы – полиция и др. Каждое управление Сената возглавляет избираемый Ландтагом сенатор: у сенатора в подчинении свой аппарат управления и заместитель (статс-секретарь). Центральная администрация решает задачи, имеющие общегородское значение или которые в силу специфики требуют общих усилий по реализации (задачи перечислены в каталоге компетенции и закреплены законом). Районные администрации Берлина (образованы Законом о реформе районов от 10.06.1998 г.) выполняют прочие управленческие задачи: занимаются местными социальными вопросами, вопросами правопорядка, строительный надзор, промысловый надзор на территории района и др. По решению, некоторые задачи в целях экономии средств могут выполняться службами одного района в интересах нескольких районов. Задачи выполняются под надзором Сената: а) за правильностью действий; б) частично и за законностью действий. Сенат вправе издавать административные предписания, касающиеся задач районов.

Основные органы управления в районах Берлин. 1. *Собрание народных представителей* (избирается жителями района): определяет основы проводимой в районе политики, принимает бюджет, планы застройки и др.; контролирует исполнительные органы в районе. Для выполнения своих задач создает комиссии: наряду с членами собрания в них принимают участие и граждане, избираемые собранием народных представителей («депутаты от граждан»). 2. Районный административный орган – это *Районное Управление*: занимается текущими делами и подотчетно собранию районных представителей. Руководство: бургомистр и муниципальные советники (избирается собранием народных представителей на 4 г. и может быть отозвано в любое время большинством в 2/3 голосования депутатов). Районные бургомистры вместе с Правящим Бургомистром как главой Берлина (земли и города) образуют «Совет бургомистров», который может отстаивать свою позицию и вносить предложения в Сенат Берлина.

МСУ на уровне отдельных крупных городов, не входящих в состав районов (Кельн, Бонн и др.) представляет собой хорошо отлаженную эффективную систему коммунального управления. Ее основными особенностями являются: а) право органов государственной власти в законодательном порядке ликвидировать городские общины и районы, лишать их определенных функций и наделять новыми; б) предоставлять городам права кадровой, организационной и плановой самостоятельности, финансового и налогового суверенитета, решения городами обязательных собственных и делегированных полномочий, добровольные полномочия. К делегированным полномочиям относятся общая безопасность, вопросы гражданства, паспортное дело, прописка, запись актов гражданского состояния, промыслы, строительство, дорожное движение, реги-

страция транспорта, сбор налогов, проведение выборов, социальная сфера, работа с молодежью, статистика, охрана памятников, лесное и рыбное хозяйство, культура земледелия.

МСУ на уровне малых городов характерно тем, что их органы не ведут учета пенсионеров, учителей и полицейских и не занимаются их проблемами (т.к. работа с пенсионерами – обязанность района; с учителями и полицейскими – обязанность земель). Здесь особо значимы стабильность городских администраций и эффективность их структурных подразделений. Например, в г. Зигбург (40 тыс. жителей) в городской администрации 350 чиновников и служащих (из них – 200 работников ответственные за больницы, детские сады, 55 – ответственные за коммунальное хозяйство города). В администрации нет таких отраслевых структур как: управления сельским хозяйством, промышленности, экономики и в наличие всего одна служебная машина. Глава города и его заместитель избираются городским собранием депутатов, а затем утверждаются правительством земли Северный Рейн-Вестфалия.

В целом городская система самоуправления в ФРГ выявляет ряд преимуществ: а) четкое разделение полномочий между уровнями вертикальной исполнительной власти. Добровольное принятие низовыми структурами от вышестоящих органов дополнительных полномочий либо отказ от них; б) сильная финансовая основа городского самоуправления; в) долголетнее функционирование самоуправления определяет многообразие вариантов. Так, в одном городе Бургомистр может избираться на 5 лет, а в другом на 8 лет – вплоть до пожизненного исполнения обязанностей как в г. Кельне. Глава города или города-района, района приносит клятву по избранию, затем назначается в МВД земли и получает государственные полномочия. Он может быть и главой полиции; бургомистры и мэры городов могут совмещать функции главы и администрации города и даже представительного органа самоуправления; г) характерно отсутствие разногласий между администрацией и депутатами; д) среди депутатов по всей ФРГ почти нет врачей, предпринимателей. Многие заняты из них своим делом. Депутатский корпус общин и даже крупных городов считает себя не самостоятельной ветвью местной власти, но главным подразделением администрации – призванным в системе городского управления устанавливать правила деятельности, утверждать инструкции и положения, принимать бюджет и следить за его исполнением.

На базе городского и общинного развития в ФРГ прогрессирует *институт сотрудничества и межкоммунальных связей*. В интересах местных единиц могут создаваться рабочие сообщества без статуса юридического лица. Их основная задача – координация и разработка совместных проектов, поскольку сообщество не является юридическим лицом, не имеет полномочий и финансов. Деятельностью руководит Комитет, куда входят по 2 представителя от каждой общины. Используется и такая форма как публично-правовые соглашения на основе договора нескольких общин. В рамках такого договора-соглашения часть полномочий может делегирована одной общиной другой, с передачей права финансирования. Эта форма сотрудничества используется зачастую меж-

ду городом и окружающими сельскими общинами, либо при наличии общины обладающей специфическими ресурсами.

Наиболее развитой формой межкоммунальных связей в ФРГ является объединение общин формируемое на основе Закона земли (сообщество может быть добровольным или обязательным). Как правило, эта форма служит для решения одной конкретной задачи (выполнение одной функции). Такое объединение управляется представительным органом из депутатов советов общин-участников (исполнительный орган при этом возглавляется председателем, избираемым данным представительным советом). В дополнение к этой форме образуются и союзы общин по исполнению нескольких функций (такое сообщество не имеет собственной администрации и его деятельность опирается на исполнительный орган одной из общин-участниц).

Заметим, что современное развитие городов в ФРГ (в первую очередь крупных промышленных центров) зачастую происходит за счет поглощения расположенных рядом населенных пунктов, что ведет к образованию и новых городских общинных агломерацией. Например, в 1974 г. было создано «объединение городов» Саар-Брюккен, в которое вошло 5 соседних городов и 5 прилегающих сельских общин. По нормативным актам федеральной земли Саар такое объединение является одновременно союзом общин и единой городской общиной. Характерной формой является объединение города и округов – формируемое, как правило, законодательным путем в одностороннем порядке. Задача этой формы сотрудничества – создать единые органы управления для крупных городских центров и их округов. Объединению передаются полномочия, связанные с обустройством территории, развитием дорожной, транспортной системы. Во главе подобного объединения Представительный орган, возглавляемый избираемым председателем из состава самого органа.

Межкоммунальное единство и укрупнение местных единиц – традиция МСУ в ФРГ, имеющая исторические корни. Так, Союз немецких городов был образован еще в 1905 г. и включает сегодня 5600 городских общин. 150 его сотрудников занимаются разработкой рекомендаций, проектов разного рода инструкций, положений и прогнозированием законодательных актов на основе изучения опыта органов местной власти. Чиновники разных уровней назначаются в муниципальные структуры пожизненно, структура аппаратов мэрий и других органов власти без изменений функционирует десятилетиями. С приходом нового мэра или бургомистра могут меняться только его советник, помощник, секретарь (всего 2–3 чиновника).

К устоявшимся традициям добавляются и новые подходы, а укрупнение объективирует поиск эффективных форм управления. 30 лет назад в ФРГ было 24 тыс. местных единиц, а сегодня около 10 тыс. (ориентир – 7 тыс. муниципалитетов). Усложняется процесс общинно развития, а компетенция многих новообразований приближается к компетенции городов-районов. Отметим, что в последние годы активно создаются промежуточные звенья управления не только между общинами (в частности, внутри районов), но между районами и городами-районами. Мелкие общины делегируют часть прав этим звеньям. Большинство общин входит в разного рода «содружества», «союзные общины»,

«общинные управления» – которые берут на себя функции координации в вопросах взаимного интереса. В каждой Земле существуют и свои особенные формы сотрудничества сообществ. В Баден-Вюртемберге, например, существует возможность избрания одного бургомистра для нескольких общин. В этой Земле функционирует и 11 *региональных объединений*, членами которых являются районы (подобные объединения действуют во многих землях: в Северном Рейн-Вестфалии, Гессене и др.). В задачи региональных объединений входят: планирование, обустройство территории, содействие экономическому развитию в соответствии с программами Земли. Региональные объединения управляются собранием, включающим представителей от общин и районов, входящих в объединение и администрацией, во главе которой избраный собранием руководитель. В Баварии и Рейнланд-Пфальце региональные объединения управляются выборными собраниями со своими исполнительными органами.

Основные понятия и термины к закреплению материала:

Администрация района. Агент земельной администрации №1. Бургомистр. Глава района. Город-район. Город районного подчинения. Городская система ФРГ. Городские агломерации. Город-государство. Делегированные полномочия. Двухуровневая система МСУ. Директор района. Крайстаг. Крупные города. Ландрат. Малые города. Межмуниципальное сотрудничество. Народные представители. Обязательные поручения. Объединение общин. Публично-правовое соглашение. Район. Региональные объединения. Сенат Берлина. Союзы городов. Союз Немецких городов. Собрания народных представителей. Укрупнение местных единиц.

§ 3. Общины: органы управления и организационные модели

Общины – базовый уровень МСУ в Германии: в своем многообразии являются районные и сельские, городские и внутригородские общины; малые, средние, большие города, сельские поселения, несколько поселений со статусом общины. Общины функционируют как составные единицы административного устройства земель и являются его частью. Управленческая структура общин включает две основные ветви: представительную нормо-творческую и исполнительно-административную, взаимодействующих между собой, имеющих свои организационные особенности и отражающих специфические особенности, закрепленные в «Положениях об общинах», действующих во всех федеральных землях [8, с. 75–61].

Высшим органом в общинах является общинный совет (городской совет, совет общины). Это представительный орган, напрямую избираемый населением, так называемый «коммунальный парламент». В соответствии с ОЗ ФРГ, советы избираются жителями общины на 5-летний срок на основе публичных, прямых, свободных, равных и тайных выборов. Избирателями могут быть жители старше 18 лет, имеющие немецкое гражданство и прожившие в городе (общине) не менее 3-х месяцев. Кандидаты на выборы выдвигаются различными политическими партиями. В соответствии с Законом о выборах, кандидаты

должны быть старше 18 лет, прожить в общине не менее 6 месяцев, иметь немецкое гражданство не менее года. Число членов совета зависит от численности жителей общины и колеблется в городах от 5 до 93. Обычно в общинах с населением до 1 тыс. – избирается не более 5 членов в совет; от 2–3 тыс. – 16; если жителей более 1 млн. до 93 чел.

Общинный совет принимает решения по всем существенным вопросам: общественные расходы, увеличение объемов и расширение сфер деловой активности, получение кредитов, обеспечение безопасности, строительство новых плавательных бассейнов, больниц, центров досуга, домов престарелых, школ и пр. В соответствии с правами, предоставленными общинам, Совет осуществляет и собственный бизнес на основе местного законодательства. Он также распоряжается использованием средств, выделяемых на поддержание чистоты и уборку улиц, порядка в городе, на переработку отходов, водопотребление и водоочистку; вправе принимать решения по руководству городской исполнительной властью, отслеживает исполнение своих решений администрацией общины. Советники депутаты обладают свободным мандатом и исполняют обязанности в рамках законов в соответствии с их убеждениями и исключительно в целях процветания общины. Они не ограничены какой-либо ответственностью, которая уменьшила бы их свободу в принятии решений в качестве членов совета. На 1-м заседании из нескольких кандидатур избираются Председатель совета и его заместители (обербурггомистр и бурггомистры), которые занимают свои должности в течение срока полномочий совета. Члены совета выполняют работу на общественных началах, но имеют право получать компенсацию расходов в соответствии с их общественными обязанностями и потерей заработка. Заседания совета всегда открыты для публики. Время проведения, место и повестка дня публикуются в форме официального объявления в ежедневных газетах.

Сессии общинных советов носят открытый характер и созываются бурггомистрами (общинными директорами), комитетами советов. Основаниями для созыва являются: решение принятое советом на предыдущей сессии, инициатива главы исполнительной власти или председателя совета, требование совета. Комиссии общинного совета готовят значительную часть вопросов и решений для сессий. Обязательно образование при советах финансовой, контрольной, плановой комиссий (предписано законом). Создание же комиссий по другим видам деятельности факультативное: их число и формы прерогатива самого совета. Комиссии избираются из числа советников, однако допускается участие в их работе экспертов и «компетентных граждан» – но не более 50 % от всего состава комиссии. Комиссии имеют двойное подчинение: с одной стороны, они работают при представительном органе, а с другой их деятельность «координируется соответствующими органами общинной администрации (округов, земель).

В ФРГ существуют также две *формы «гражданских инициатив»* с целью выражения мнения и критики со стороны общественности по отношению к состоянию, организации политики местного управления. Первая форма – собрания граждан, где руководство общинного совета информирует население по определенным вопросам. Вторая форма – осуществление права подавать совету

прошения с мотивами, предложениями, рекомендациями, подписанными в зависимости от величины общины 2–5 % граждан.

Вторым важным органом управления в общине после городского совета является исполнительный орган власти – общинная, городская администрация (включает в состав избираемых или назначаемых, в зависимости от типа структуры управления, руководителей департаментов). Исполнительная власть отвечает за ежедневное оперативное управление общиной, городом – за подготовку и выполнение решений общинно совета. Администрация вправе оспаривать решения противоречащие закону. В этом случае совет обязан пересмотреть свое решение. При повторном протесте исполнительной власти решение принимается вышестоящими органами управления земельного уровня. Организует и направляет деятельность исполнительной власти общинный бургомистр. Его доминирующее положение объясняется тем, что он не только высшее должностное лицо общинно МСУ, но и представитель центральной администрации земли. В ФРГ в отличие от США система типа «совет – слабый бургомистр» практически изживается, что свидетельствует и о тенденции сокращению сферы влияния представительного органа.

Штатная структура администрации общин в соответствии с законодательством ФРГ представляет собой аппарат конкретных единиц коммунальной системы (формально не зависит от федеральной и земельной администраций). Вместе с тем, регулирование статуса должностных лиц, находящихся на службе у общины, отнесено не только к земельному законодательству, но и к федеральному. Качественный состав и количественная сторона в структурных звеньях исполнительного аппарата общинных органов неоднозначны и меняются в пределах от земли к земле и даже в пределах районов отдельной земли. Число муниципальных управлений, бюро, отделов, служб, находится в прямой зависимости от числа жителей, размера и места общины в коммунальной иерархии. В городах-районах, как правило, до 20 отраслевых административных органов (в Лейпциге 15 отделов на 500 тыс. служащих); в средних и малых городах количество структурных подразделений: 3–8. В сельских общинах, как правило, назначается 1 штатный служащий, осуществляющий широкий круг обязанностей по наведению дел общины (делопроизводство, финансы, счетные дела, юридические и др.).

Муниципальный аппарат в крупных и средних городах ФРГ включает следующие обязательные службы: финансов, кадров, юридическую, статистическую, прессы, а также отраслевые органы управления общинной экономикой, транспортом, здравоохранением, социальным обеспечением, строительством. В городских департаментах имеется унифицированная нумерация и каждый департамент имеет вертикальную структуру. Администрация включает 8 основных департаментов: общего управления, финансов, безопасности и поддержания порядка, культуры и образования, по делам молодежи, строительства, управления общественными службами, экономики и транспорта. Как правило, назначение должностных лиц осуществляется бургомистром. Существуют критерии по которым ограничен круг лиц из которого отбираются кандидаты на муниципальные должности. Закон предусматривает в большинстве случаев

наличие высшего образования – юридического, экономического, финансового – для функциональных органов, специального – для отраслевых. Для занятия высших должностей необходим также определенный стаж работы в данной области. Для назначения на должность служащего в низовом коммунальном органе: например, в сельских общинах – требуется сертификат об окончании специальных учебных курсов при районах.

В Германии функционируют *четыре основные формы устройства общинного самоуправления*, которые в немецком законодательстве называют «Северогерманское положение о совете в системе местного самоуправления», «Южно-германское положение о совете в системе местного самоуправления», «положение о магистрате», «положение о бургомистре».

Первая модель действует в Землях Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония – «Северогерманский Совет» (во многом копирует английскую систему организации местной власти: глава самоуправления является председателем представительного органа) [8, с. 75–61]. Основные характеристики модели на примере земли Северный Рейн-Вестфалия в следующем. *Главным органом* местной власти является Совет общины (города), члены которого избираются всеобщими, прямыми, тайными, равными выборами на 5 лет. Советники не являются штатными работниками и не связаны наказами избирателей. К компетенции совета отнесены все вопросы, если Устав города (Положение об общине) не оговаривает иного, в том числе и право отменять решение городского главы даже в сфере текущего управления. Главой самоуправления является бургомистр (в городах центрального подчинения носит титул обер-бургомистра). Свои обязанности он исполняет по совместительству, поскольку подобной штатной должности не предусмотрено. Обер-бургомистр избирается на первом заседании вновь избранного совета из состава депутатов на 5 лет. Бургомистром становится лицо, получившее наибольшее число голосов в первом туре голосования. Право выдвигать кандидатуры имеют партийные фракции, специально созданные предвыборные объединения депутатов, отдельные члены совета.

Бургомистр *как глава совета* наделен функциями: председательствовать в совете и на его заседаниях (обязан открывать и закрывать заседания, поддерживать порядок на заседаниях, обеспечивать выполнение правил распорядка в здании совета); представлять совет во внешних сношениях; определяет место и время заседания совета; совместно с городским главой определяет повестку дня; обладает правом созыва совета. Бургомистр *как глава самоуправления* наделен полномочиями: проводить в жизнь решения совета по регламенту; удовлетворять претензии общины по отношению к городскому голове в случае если тот не выполняет своих обязанностей; опротестовывать решения совета, если они противоречат интересам общины, приостанавливая их действие; вправе потребовать от городского головы предоставления в любое время сведений для ознакомления с ситуацией в вопросах, касающихся интересов общины; в случае необходимости наделен правом вместе с еще одним членом совета принимать решения не дожидаясь созыва совета.

Глава исполнительной власти (городской голова) носит в городах центрального подчинения титул главного городского директора (оберштадтдиректора), а в городах районного подчинения титул городского директора (штадтдиректора). Тот и другой являются профессиональными управленцами и избираются советом на срок от 6 до 12 лет. В больших городах совет назначает помощников директора, за которыми закрепляет определенные сферы деятельности; они являются иерархическими подчиненными директора. В компетенции главы исполнительной власти: решение текущих вопросов, которые считаются делегированными городскому голове советом города; обязанность опротестовывать противоправные решения совета и его комитетов, подготовка и выполнение решений совета и комитетов; руководство работой аппарата и распределение поручений между его работниками (кроме случаев, когда эти полномочия закрепляются советом за заместителями городского головы); прием и увольнение чиновников и работников коммунальных служб; представительство общины и другие задачи, решение которых возложено законом.

В рамках рассматриваемой системы существует строгий контроль законности принимаемых решений: совет имеет право опротестовывать и отменять решение директора (кроме делегированных ему государственных полномочий), бургомистр имеет право – как опротестовывать решение директора (с обращением в совет), так и опротестовывать решение совета (отлагательным вето). Наконец, директор общины вправе опротестовывать незаконное решение общинного совета. Данное положение, однако подвергается серьезной критике из-за внутренней противоречивости в силу параллельного существования двух должностных функционеров: бургомистра и штадтдиректора – городской голова имеет меньше, чем бургомистр полномочий, но организует всю исполнительную работу, ответственен за качество исполнительной власти. Сегодня для разрешения противоречия в ряде городов вводится практика совмещения основных должностей в лице работающего на профессиональной основе бургомистра городской общины.

Вторая модель «Южногерманский совет» действует в Баварии, Саксонии, Баден-Вюртемберге в большинстве восточных Земель. Ее основные характеристики проявляются в следующем. Модель имеет *два главных органа* местной власти: городской совет и первого бургомистра (в районах и крупных городах носит титул обер-бургомистра). Оба органа являются выборными местным населением. Представительный совет избирается путем всеобщего, прямого, тайного, тайного избирательного права на 6 лет (в Баден-Вюртемберге на 5 лет). Члены совета выполняют поручения на общественных началах и не связаны поручениями и наказами избирателей. К компетенции совета отнесены вопросы жизнедеятельности общины, за исключением тех, решение которых возложено на первого бургомистра законом. Первый бургомистр избирается населением на 6 лет (в Баден-Вюртемберге на 8 лет), наделен компетенцией главы самоуправления и может выполнять функции председателя совета.

Как глава самоуправления, первый бургомистр наделен рядом полномочий: он отвечает за решение текущих вопросов управления, которые не носят принципиального характера и не предполагают значительных финансов; реали-

зует отдельные полномочия государства, делегированные общине федеральным законом (по вопросам обороны, воинского призыва, защиты граждан и др.); отвечает за принятие и решение бюджетных и кадровых вопросов, если последние не отнесены к компетенции совета; отвечает за решение вопросов, которые в государственных интересах надлежит хранить в тайне. Как глава совета бургомистр наделен компетенцией: исполняет обязанности председателя совета с правом решающего голоса; готовит вопросы повестки на заседания совета; обладает правом самостоятельного принятия решений в неотложных обстоятельствах; вправе опротестовывать решения совета и его комитетов; представляет общину в суде и во внешних сношениях. Бургомистр может исполнять и другие обязанности, делегированные ему советом, причем последний не может произвольно лишить бургомистра этого права: сначала следует отозвать делегированное полномочие по определенной процедуре.

В некоторых крупных общинах территория делится на управленческие округа. Органом управления городским округом выступает управа или совет округа – состоит из назначаемых лиц (в некоторых землях чиновников). Возглавляется управа бургомистром округа – назначается советом общины (не обязательно из своего состава). Члены управы назначаются советом общины как из своего состава, так и из граждан. Представительство партий в окружном совете должно соответствовать их представительству в совете общины. Управа на территории округа выполняет делегированные ей советом общины или исполнительной властью общины полномочия (в основном незначительные) и является скорее совещательным органом в общинной системе управления. Во многих Землях в сельских общинах, состоящих из нескольких населенных пунктов, возможна организация сельских советов во главе с председателем (члены таких советов избираются населением; полномочия советов соответствуют полномочиям городских округов).

Третья модель местного общинного устройства «Магистрат» действует в Землях Гессен, Шлезвиг-Гольштейн, в некоторых городах Земли Рейнланд-Пфальц, в Бременхафене (округ Бремена). Традиционно эта модель используется, прежде всего, в городских поселениях. Высшим органом общины является орган представительной власти – совет, избираемый путем свободных, всеобщих равных выборов при тайном голосовании. В Земле Гессен советы избираются на 4 года, все члены совета выполняют обязанности на общественных началах и не связаны поручениями и наказами избирателей. В компетенцию представительного органа входят все вопросы, не отнесенные законом к компетенции исполнительной власти. Совет выбирает из своего состава Председателя совета. Одновременно совет назначает путем голосования коллегиальный исполнительный орган Магистрат из числа профессиональных управленцев (на период от 6–12 лет в разных общинах). В Гессене член магистрата не может быть членом Совета (но, в других землях допустимо формирование Магистрата из советников). Магистрат на территории Земли Гессен состоит из председателя магистрата – бургомистра, его первого заместителя и заместителей, работающих как на общественных началах, так и на штатных должностях. Члены магистрата избираются советом общины по-разному: работающие на обществен-

ных началах – на основе пропорционального партийного представительства; работающие на штатной основе по мажоритарной системе. В этой связи представляет особый интерес категория «*выборные муниципальные чиновники*», охарактеризованная в работах Г. Штмпфла и Х. Шоллера [14, с. 30–31], [10]. Магистрат – коллегиальный орган исполнительной власти и все решения его принимаются путем голосования. Типичная компетенция магистрата охватывает: подготовку и исполнение решений совета (в том числе бюджета общины); решение текущих хозяйственно-организационных вопросов; исполнение законов и распоряжений, указаний органов надзора (если не противоречат законодательству); правовое представительство (представляет общину в отношениях с гражданами, другими органами власти, в суде); руководство администрацией общины; право опротестования незаконных решений совета.

Совет назначает по представлению членов магистрата бургомистра, который возглавляет магистрат. По отношению к членам магистрата бургомистр не обладает директивными полномочиями, но с его должностью связан ряд особых прав. Как председатель магистрата, бургомистр: председательствует на заседаниях магистрата; представляет магистрат в совете; осуществляет общее руководство и надзор за деятельностью аппарата и распределяет обязанности между своими заместителями (он не может изменить круг обязанностей штатных заместителей, если они определены советом); обладает правом решающего голоса в магистрате (при равном количестве голосов); может опротестовывать противоправные решения магистрата или решения, противоречащие интересам общины (в случае повторного решения, бургомистр обращается за поддержкой в представительный орган), в срочных случаях принимает неотложные решения самостоятельно, но с обязательным последующим уведомлением членов магистрата. Отметим также, что внутри данной местной системы существует последовательный контроль законности принимаемых решений: магистрат может опротестовывать и отказаться выполнять противоправное решение совета; бургомистр может опротестовать противоправное решение магистрата, причем конечным арбитром в споре выступает совет общины.

Четвертая модель местного общинного устройства в Германии это «Модель бургомистра» – распространена в Землях Рейнлад-Пфальц, Саар и в сельских общинах Шлезвиг-Гольштейна. Она почти без изменений воспроизводит институциональную организацию французских коммун. Основные черты данной модели местного самоуправления в следующем. Высшим органом является Совет общины или совет города, избираемый путем всеобщих, прямых, свободных, равных, тайных выборов на 5 лет. Депутаты работают на общественных началах и не связаны поручениями и наказами избирателей. В компетенцию совета входят все вопросы, не закрепленные законом за бургомистром. Бургомистр (обер-бургомистр в крупных городах) избирается советом из своего состава: является одновременно Председателем совета с правом голоса в совете и Главой исполнительной власти общины. Бургомистр наделен функциями: созывает заседания совета, определяет повестку заседания совета, руководит заседаниями совета; готовит и исполняет решения совета; осуществляет текущее управление; реализует отдельные государственные полномочия; опротестовы-

вае противоправные решения совета; вправе принимать иные решения, если налицо недееспособность совета принять объективное решение по причине предвзятости более 2/3 его членов. При этой модели совет назначает из депутатов и чиновников в Управу (в ее составе бургомистр, его заместители, исполняющие на общественных началах обязанности). Функции управы: подготовка решений совета по проекту бюджета, по принятию Устава города и отдельных его положений; финансовое планирование; разработка планов застройки и проектов развития города; аттестация чиновников, прием и их увольнение. Совет и Бургомистр вправе опротестовывать решения друг друга, при этом бургомистр наделен и правом отлагательного вето на решения Совета.

Основные понятия и термины к закреплению материала

Администрация общины. Бургомистр. Глава самоуправления. Городской голова. Городской совет. Городская администрация. Департаменты муниципальные. Заместитель бургомистра. Компетентные граждане. Комиссии общинного совета. Коммунальная иерархия. Коллегиальный орган исполнительной власти. Модель бургомистр. Модель магистрата. Нормотворческая деятельность общины. Назначение должностных лиц. Отлагательное вето бургомистра. Положение об общинах. Представительная власть в общине. Председатель совета общины. Северо-германская модель общинного управления. Свободный мандат Срок избрания депутатов. Устав города. Штадтдиректор. Южно-германская модель общинного управления.

§ 4. Деятельность общин и государственный надзор, финансовая автономия и реформирование

Задачи общин в ФРГ делятся на 3 основные группы: а) обязательные – устанавливаются законодательством земель (санитарный надзор, пожарная охрана, дорожное строительство и т.д.); порученные – делегируемые федеральными земельными органами. Речь идет о праве государственных органов возлагать (чаще по законодательному акту в котором урегулированы соответствующие финансовые вопросы) на общины часть государственных дел: полицейские функции, службы уличного движения, строительного и промыслового надзора, учет численности населения и др.; в) добровольные – решаемые по усмотрению самих общин: создание объектов социально-культурного назначения и быта, музеев и библиотек, спортивных сооружений; теплофикации, организации определенных хозяйственных служб и др. Еще раз следует отметить, что в массе задач общин дела по поручению составляют 80–90 % – что указывает и на доминанту государственного начала в управленческой деятельности общин. При характеристике направлений деятельности общин существенны к учету три позиции: во-первых, общины – потребители результатов деятельности государственных и частных предприятий; во-вторых, общины являются в известной мере предпринимателями и производителями; в-третьих, общины осу-

ществляют административно-регулирующую деятельность на своей территории в отношении частных предприятий.

К конкретным функциональным направлениям деятельности относятся:

Экономико-хозяйственная коммунальная деятельность. Здесь различные формы организации служб: снабжения электроэнергией, газом и водой; местный транспорт; жилищное строительство; благоустройство; уборка мусора и т.д. На эти сферы сосредотачиваются значительные капитальные вложения и рабочая сила. Ограничение, однако, во влиянии на развитие местной промышленности, торговли и жилищного строительства, что объясняется доминированием в этих сферах частного капитала.

Коммунально-бытовая деятельность охватывает организацию бытовых служб и вопросы благоустройства территории: на долю общин приходится до 67 % прямых государственных капитальных вложений в строительство и функционирование местных коммунально-бытовых служб; доля федерации 16 %, земель 17 %. На общины приходится более 50 % всех расходов по строительству шоссе и мостов. Деятельность местных органов в области нового строительства и коммунального обслуживания, благоустройства и охраны окружающей среды включает и такие конкретные вопросы как: развитие транспортной сети и дорожное регулирование, местное дорожное строительство, санитарное состояние городов, соблюдение законодательства по охране природы, борьбу с загрязнением воды, воздуха, вопросы водоснабжения, освещения, канализации и т. д.

Административно-распорядительная деятельность общин заключается в выдаче разрешений на открытие и содержание частных коммунально-бытовых предприятий, магазинов, зрелищных предприятий. Важную долю в распорядительной деятельности занимает местное нормотворчество (вопросы застройки, землепользования, природоохранного режима). В конкретике и контролируемые вопросы состояния земельного фонда, регистрации и межевания земли, застройки, загрязнения среды, санитарный надзор за качеством продуктов, ветеринарный надзор.

Можно выделить планирующую деятельность общин в ФРГ, охватывающую как муниципальное хозяйство, так и ряд областей частной экономики; включает среднесрочные и долгосрочные программы развития. В них учитываются перспективы строительства, планы использования территорий, развития транспортной сети, социальное планирование – школы, детские сады, дома престарелых и т.д. Заметим, что в таком густонаселенном и индустриальном государстве как ФРГ, возможность планомерно использовать землю под строительство является важным условием гарантий и частной собственности. Сооружение, перестройка и изменение формы пользования строением допустимы тогда, когда застройщик имеет разрешение на строительство, выданное соответствующим органом строительного надзора.

Существенна *социально-направленная деятельность* общин (на ее долю приходится большая часть расходов муниципальных бюджетов) – распространяется на просвещение, медицинское обслуживание, некоторые виды социального обеспечения, на ряд трудовых отношений. Важное положение занимает

просвещение и медицинское обслуживание. Система органов в этих областях представляет сложное переплетение государственных, частных, муниципальных учреждений. В ведении коммунальных органов находятся: начальные школы, реальные училища, подготовительные школы, народные университеты – повышающие образовательный уровень взрослого населения.

Вопросы здравоохранения в области муниципальной социальной политики определены достаточно четко. Муниципальные больницы, амбулатории, клиники, сестринские станции занимают доминирующее положение в обслуживании большинства населения ФРГ. Последнее не всегда имеет возможности обращаться в дорогостоящие частные клиники. Отметим также, что в отличие от органов здравоохранения, коммунальный санитарный надзор является фактическим агентом центральной власти и в сферу его деятельности входят: предотвращение эпидемиологических заболеваний, профилактические мероприятия, контроль за соблюдением санитарных норм.

Социальное обеспечение на уровне общин дополняется деятельностью в этой сфере специальных служб федерации и земель, выступает в формах реализации программ. Спектр участия широкий: помощь семьям, пособия на детей, помощь в несчастных случаях; помощь пострадавшим от войны и бедствий; пособия по безработице. К собственно муниципальной деятельности относятся помощь малообеспеченным, престарелым, пособия по болезни, содержание детских домов и домов престарелых.

В системе обеспечения местной безопасности и порядка значима *полицейская деятельность*: осуществляется в общинах на основе издания актов нормативного и индивидуального значения. Такого рода акты имеют как запретительный, так и разрешительный характер: что относится к митингам, демонстрациям, массовым собраниям, организации сбора подписей, к разным формам политических торжеств, ярмарок, фестивалей и т.д. В ФРГ собственно полицейская деятельность входит в компетенцию земель и лишь в 4 землях действует коммунальная полиция как нижний уровень полицейской иерархии. Эта ступень охватывает: полицейские участки, станции, посты в общинах. В районах и городах-районах создаются президиумы и районные полицейские дирекции.

В землях, где нет коммунальной полиции, в ведение муниципальных органов передается ряд вопросов внутренней службы: паспортный стол, службы охраны полей, лесов, надзор за бездомными, промысловый надзор, служба уличного движения, служба профессиональных пожарных. Отметим также, что ОЗ ФРГ относит *пожарную охрану* к ведению земель, но большинство земель передало эту функцию общинам. Основой противопожарного дела в ФРГ являются добровольные команды (сегодня их более 20 тыс. с личным составом 1 млн. чел.), а профессиональных пожарных насчитывается около 25 тыс. человек.

Финансовая база коммунальных органов в ФРГ представляет относительно автономную систему. Бюджеты местных органов не являются составной частью земельных и на каждый год общины самостоятельно принимают собственную бюджетную инструкцию (с учетом объема доходов и расходов, объема расходов на инвестиции и по содействию инвестициям; ставок налоговых сборов, максимального объема кредитов и т.д.), принимают под свою от-

ветственность на 5 лет финансовые программы и инвестиционные программы. Согласимся с Г. Гравертом, понимающим под финансовой самостоятельностью общин «возможность и способность местных органов управления на автономное решение и ведение собственных финансовых вопросов в рамках обозначенной законом компетенции» [2, с. 96–108].

Право общин самостоятельно распределять свои расходы (компетенция по расходам) представляет собой составляющую финансовой автономии. За нормативно устанавливаемые и обязательные статьи бюджета отвечает совет, который определяет принципы и направления местной политики в сфере доходов и расходов. За административное исполнение бюджета отвечает глава администрации: в Северной Германии это директор общины, а в Южной – бургомистр.

Бюджетная общинная политика, в которую входят планирование, утверждение и исполнение бюджета на текущий год, ведется на основе и в рамках пятилетнего финансового плана. Основой плана является программа инвестиций, определяющая инвестиционные мероприятия и приоритеты. В финансовом плане предполагаемые расходы и возможности их покрытия расписываются по годам. План должен ежегодно продлеваться и уточняться в соответствии с существующей реальностью. Вместе с тем, планирование местных расходов лишь в незначительной степени определяется самостоятельными решениями местных властей: их обязанности по расходованию финансовых средств на 90 % определяются законами. Большая часть этих средств приходится на оплату персонала. Местные органы могут сами решать, какой штат персонала им нужен, но они не вправе определять размер зарплаты. В широком аспекте финансовая автономия действует лишь в разрезе добровольных полномочий. Расходы же на социальные нужды также в значительной мере определяются законами Федерации и земель.

Важной статьей расходов городов и общин является финансирование экономической и социальной инфраструктуры. Особенно важны капитальные затраты местных органов на строительство учреждений здравоохранения, просвещения, жилья, дорог, а также на капиталовложения в развитие местной промышленности. Помимо капитальных велика доля текущих затрат на дорожно-транспортное хозяйство, содержание полиции, пожарной службы, больниц и т.д. Следует также отметить и расходы на регулирование природоохранных мероприятий. Крупной статьей расходов городов, имеющих право выпускать займы, является выплата процентов по кредитам.

Говоря о *доходной части общинных бюджетов* следует отметить, что она исполняется двумя способами: во-первых, государство открывает местным органам источники самофинансирования. Они имеют право: взимать, например, собственные платежи – налоги, всевозможные сборы и взносы, штрафы, пошлины; брать в ограниченных пределах кредиты, а также получать доходы от своего имущества и коммерческой деятельности; во-вторых, при необходимости федеральный центр и земли также участвуют в финансировании общин.

Каковы конкретные *доходные источники* в бюджет общин?

1. Это налоги, непосредственно остающиеся в общинном распоряжении. Согласно п. 5, ст. 106 ОЗ ФРГ, общины получают 15 % поступлений от подоходного налога, вносимого их жителями. Кроме того, в распоряжение общинных бюджетов поступают местные налоги. Их число может варьироваться в зависимости от местности. Но главными являются: промысловый налог и налог на земельные участки, взимаемые с работающих в общине предпринимателей. Они обеспечивают 97 % от общей суммы налоговых поступлений общин. При этом общинам предоставляется право регулировать ставки на эти налоги. Низкие ставки являются, в известной мере факторами конкуренции между общинами за привлечение предпринимателей и инвесторов. Местные власти имеют также право собирать косвенные налоги на некоторые товары и услуги (напитки, развлечения, охота, рыболовство, автомобильный транспорт и т.п.), но определение ставок этих налогов относится к компетенции законодательных органов земель.

2. Это – дотации федеральных и земельных органов. В рамках выравнивания финансовых возможностей общин, местным властям передается часть доходов от налоговых поступлений федерации и земель. Ежегодно принимаемые законы земель о выравнивании финансовых возможностей местных образований определяют процентные квоты доходов, идущих на эти цели от конкретных налогов, из которых формируется общий налоговый фонд выравнивания. Причитающаяся конкретным общинам квота переводится им в виде общих и целевых ассигнований. Общие ассигнования, имеющие наибольшее значение, позволяют покрывать основные потребности муниципалитетов и учитывают различную численность жителей. Целевые дотации, с одной стороны, компенсируют общинам специальные финансовые расходы, связанные с выполнением задач, возложенных на них землей или федерацией, например, в связи с размещением на территории общины частей бундесвера или в связи с выполнением поручения вышестоящих органов – выплата пособий на оплату жилья, в помощь беженцам и др. С другой, целевые дотации предназначены для участия в инвестиционной деятельности в которой участвуют местные власти.

3. Это – неналоговые доходы, связанные с выдачей платных разрешений на осуществление определенных видов деятельности (торговлю, зрелищные мероприятия, получение водительских удостоверений и т.п.); денежные сборы за нотариальные услуги, судебные сборы, многочисленные штрафы: загрязнение окружающей среды, нарушение правил торговли, уличного движения и т.д.

4. Это – займы общин. Местные сберегательные кассы обеспечивают их кредитами, получаемыми на кредитном рынке. Интересным методом мобилизации средств местных бюджетов является выпуск собственных займов. Доходы от них – важнейший источник финансирования долгосрочных инвестиционных проектов. Распространению муниципальных займов способствовало то, что доходы от государственных ценных бумаг, например от муниципальных облигаций не облагаются налогом (являясь наиболее популярным видом вложений граждан).

5. Это – потребительские платежи за услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями. Объем взимаемых сборов за 15 лет с 1975 по 1990 гг.,

например, увеличился в три раза (уровень зарплаты за этот период только в два раза).

Коммунальные финансы – основа местного самоуправления (бюджет общин принимается вместе с тем, только при условии, что суммы кредитов и обязательных полномочий, максимальные суммы кредитов и размеры налоговых ставок будут утверждены государственными органами). В распоряжении местной власти сегодня находится значительный объем финансовых средств. Общий размер общинных бюджетов составляет более половины бюджета федерации и три четверти бюджета земель. Это объясняется большим числом задач, выполняемых коммунами. Финансовая местная автономия носит, однако, относительный характер, что обусловлено проведением федеральной макроэкономической политики и экономическими задачами отдельных земель.

Сегодня общины активно вовлекаются в региональную социальную политику, имеющую особое значение для социального государства каковым является ФРГ: что предполагает последовательность мер по уменьшению крупных социальных различий в обществе. В стране в силу этого действует система бюджетного регулирования, включающая вертикальное и горизонтальное «финансовое выравнивание». Вертикальное – первичное финансовое выравнивание охватывает финансовые отношения между Федерацией и землями и входящими в их состав общинами (это касается, прежде всего, распределения налоговых поступлений между уровнями). Вместе с этим, общины распоряжаются незначительной частью собранных на их территории средств. Так, в Гамбурге, из каждой единицы евро, полученной в виде налогов для коммуны, останется одна пятая часть, а все остальное уходит на федеральный и земельный уровни. Горизонтальное – вторичное финансовое выравнивание осуществляется между субъектами одного уровня с целью сближения их потенциалов и условий жизни населения.

Германские общины в большей мере вступают частями единого целого, чем независимыми в финансовом отношении территориальными единицами субъектов Федерации [1, с. 151]. Сама возможность предпринять что-то особенное на муниципальном уровне во многом зависит от ситуации в государстве в целом и на земельном уровне развития, чем от специфических местных условий. В крайних случаях общины, однако, могут получать дополнительные финансы из бюджетов земли или Федерации вплоть до 50 % доходной части общинного бюджета.

Финансовая самостоятельность общин ФРГ не есть процесс замкнутый только на интересы общины, это и феномен предполагающий следующее: а) последовательное финансовое выравнивание (вертикального и горизонтальное на уровне экономико-хозяйственной деятельности коммун; б) последовательное вовлечение общин в региональную и государственную экономическую политику; в) активизацию гражданского участия в управлении общинными местными делами; г) государственную в т.ч. финансовую помощь в обеспечении источниками финансирования. Здесь особую роль играют целевые государственные дотации для стимулирования: градостроительства, развития общественного транспорта, жилищного строительства, финансирования больниц и др.; д) ис-

пользование и подключение механизмов контроля и государственного надзора за деятельностью общин.

Следует отметить, что *контроль законности действий местных органов* не является постоянным: контрольные проверки нормативных актов осуществляются по мере того, как в орган контроля поступает информация, относящаяся к проблематичной легальности того или иного решения. Процедура контрольных и санкционирующих мероприятий строго регламентирована земельными законами. Однако во всех субъектах Федерации закреплены общие этапы этой процедуры. *Порицание* – первая мера, которую вправе применить орган контроля при принятии незаконного решения. В этом случае орган МСУ, принявший такое решение, должен официально ответить, согласен ли он на отмену решения – при согласии конфликт исчерпан, однако если нет нарушений уголовного или финансового характера. Если местный орган настаивает на нем, то в данном случае обязательна подробная аргументация; в случае, если аргументы не убеждают орган контроля в законности принятого решения, последний вправе *требовать отмены* незаконного решения и при необходимости – принятия противоположного решения и указывает срок, который эта мера должна быть принята. В случае же невыполнения органом МСУ решения контрольного органа последний сам принимает необходимое решение, выполняемое как решение органа самоуправления. Наконец, в крайних ситуациях орган контроля вправе отправить в отставку главу исполнительной власти общины (а, в ряде земель – распустить представительный орган).

Наряду с контролем законности действий органов местного самоуправления, осуществляемым на уровне земельных округов, существует и *профессиональный контроль*, осуществляемый государственными органами. Он распространяется на выполнение полномочий, делегированных государственной властью и опирается на конкретные критерии: целесообразность, рациональность, соответствие государственной политике в данной сфере. Этот вид контроля не только осуществляется после принятия решения, но распространяется на проекты решений, т.е. может носить предварительный характер.

Финансовый контроль в отношении общинных органов делится на два вида: внутренний и внешний. Первый за регулярностью и законностью финансовых операций осуществляет ревизионное управление местного сообщества (в маленьких общинах эту функцию осуществляет специальный муниципальный ревизор). Возглавляющий ревизор является местным служащим – подчиняется непосредственно главе исполнительной власти. Назначает ревизора представительный орган общины (он вправе освободить ревизора). Внутренний контроль является постоянным и главе исполнительной власти представляется обязательный годовой отчет, утверждаемый на заседании общинного совета. Внешний финансовый контроль осуществляется государственными органами контроля законности. Для этого в Землях создаются специальные управления по финансовому контролю. Так, в Баден Вюртемберге действует Управление финансового контроля общин, районные отделения которого проверяют правомерность финансовой деятельности общин и сообщают результаты районной

администрации, которая в рамках финансового контроля может принимать соответствующие меры.

В силу того, что государство берет на себя ответственность за разграничение финансовой компетенции между федерацией и землями само перераспределение финансовых ресурсов в рамках общегосударственного механизма осуществляется через многие каналы, вплоть до местных единиц (как составляющих финансового земельного механизма). Например, по вертикальному распределению налогов: федеральный центр полностью получает налоги на бензин, табак, кофе, страхование, а также пошлины. Землям причитаются налоги на имущество, наследство, автомобили, лотереи и пиво; общинам – на землю, местные («малые») налоги на потребление, а также большая часть промыслового налога. Поступления основных налогов (в совокупности основные налоги составляют около 70 % налоговых поступлений консолидированного бюджета ФРГ) подлежат распределению между бюджетами различного уровня: поступления налога на прибыль корпораций делятся поровну между федеральным и земельными бюджетами; поступления подоходного налога с физических лиц также делятся между этими бюджетами по 42.5 %, а остаток 15 % зачисляется в доход местных бюджетов.

Доходная часть местных бюджетов формируется практически за счет классических источников: налоги и сборы, государственные трансферты, доходы от экономической деятельности, плата за оказанные услуги, займы. Вместе с тем, районы как местные единицы не имеют исключительных собственных налогов (но земли по закону обязаны обеспечивать этот уровень МСУ собственными источниками финансирования). В большинстве случаев субъекты федерации передают районам часть или весь объем налога на недвижимость (формально являющегося земельным налогом). Кроме этого, районам, но не общинам разрешено взимать некоторые специальные сборы: за розлив спиртных напитков, лицензионные сборы за рыбалку, на охоту и др.

Собственные налоги общин являют: поземельный налог и промысловый налог (собираются только общинами, ставки которых ежегодно устанавливаются советом общины). Земля также может передать общинам часть поступлений от одного или нескольких земельных налогов. Закон земли может разрешить общинам и введение налогов и сборов на потребление (такие законы действуют в большинстве земель). Существующие виды сборов в пользу общин различны, но в качестве основных следующие: налог на спектакли, сбор на право розлива спиртного, сбор с владельцев собак и лошадей, лицензии за охоту и рыбную ловлю, целевой налог для содержания пожарной охраны, сбор за второе жилище, налог на моторные лодки, катера и т. д.

Общегосударственные интересы, реализуемые посредством местного самоуправления объективируют особую роль государственного надзора в отношении общин [3, с. 219]. И, хотя государственный надзор право земель, весомо участие в правовом надзоре за общинами и Федерацией (деятельность местных территорий ведется и согласно принципу «верности Федерации»). По своей сути государственный надзор за местным самоуправлением представляет внешний контроль и отличается от внутреннего контроля; таким образом, от госу-

дарственного надзора следует отличать служебный надзор как должностной надзор и финансовый контроль в отношении общин, т.е. ревизию.

Если говорить о системе государственного надзора за местной властью в целом, то характерной особенностью является то, что госнадзор в отношении общин общинам осуществляется четырьмя уровнями государственных органов: низовым, средним, высшим, верховным органами госнадзора. Низовым органом выступает, как правило, глава района, но в отношении крупных городов районного значения эта обязанность возлагается на средний уровень власти – административные округа (что должно демонстрировать важность таких общин). Один и тот же орган может выступать и в роли различных органов госнадзора по отношению к различным субъектам МСУ. Например, в земле Северный Рейн-Вестфалия министр МВД земли является высшим органом госнадзора по отношению к городам-районам, городам земельного значения и районам, но верховным органом госнадзора по отношению к общинам.

Можно выделить две основные формы государственного надзора: общую и специальную (как более сильный вариант особого надзора). Общий правовой надзор – это коррекция самостоятельного выполнения общиной собственных задач. Общий надзор распространяется как на обязательные, так и на добровольные полномочия общин. Данный вид надзора исключительно правовой – органы госнадзора в рамках общего надзора обязаны следить за соответствием действий и решений общины установленному правопорядку (т.е. это надзор соответствия действующим нормам федерации и земель, уставным нормам самой общины и обычного права). Сюда относятся и нормы процессуального права, включающего административные процедуры и нормы положений об общинах [8], регламенты, принимаемые советом общины. В ходе этого вида надзора не проверяется целесообразность, эффективность и обоснованность действий и решений общины. Составной частью права на местное самоуправление является свобода принимать собственные решения, когда законодательство предоставляет общинам возможность выбора.

Специальный государственный надзор нацелен на исполнение общинами делегируемых государственных полномочий. Здесь существенны следующие конкретные формы: а) назначение уполномоченного (представителя государства) как один из сильных вариантов государственного вмешательства в МСУ; б) дача указаний (издание распоряжений) и принятие решений вместо соответствующего лица общего органа (зачастую это реакция на бездействие общин по выполнению своих задач, а также на саботаж решений органа госнадзора); в) орган госнадзора уполномочен опротестовывать решения и распорядительные акты общин, нарушающие нормы права (это полномочие по сути является средством репрессивного воздействия); г) возможность участия органа госнадзора в решении определенных вопросов жизни общин, что проявляется в том, что некоторые решения местных властей принимаются только после предварительного согласования с органом государственного надзора; д) орган госнадзора в целях выполнения своих задач вправе требовать в свободной форме предоставления информации по отдельным вопросам деятельности общины (здесь значим режим превентивного контроля).

В сфере делегированных полномочий госнадзор существенно отличается от исполнения общего (правового) надзора. Делегированные полномочия подлежат специальному государственному надзору. Кроме этого исполнение обязательных полномочий общин происходит на основе специальных указаний – в этом случае действует особый госнадзор. В рамках специального и особого надзора проверке подлежит как законность, так и целесообразность действий и решений, направленных на исполнение государственных полномочий. Органы госнадзора вправе давать обязательные указания общинам по исполнению делегированных полномочий. Это право распространяется до предписаний общине возбуждать судебные процессы, обжаловать те или иные решения. Подобная компетенция госнадзора по исполнению общинами государственных задач регламентируется в специальных законах.

Органами специального госнадзора выступают министерства, отвечающие за выполнение соответствующих задач на государственном уровне. Регламентация круга их полномочий, мер надзора и порядка применения также осуществляется на основе специальных законов. В любом случае, следует отметить, что органы специального надзора – министерства строительства, транспорта, связи, социальные образования и др. не имеют права опротестования и отмены решений общин, назначения уполномоченных, роспуска общинного совета и прекращения полномочий бургомистра. Их права, как правило, ограничены правом на получение информации и на дачу обязательных указаний. В случае, когда община отказывается или уклоняется от исполнения указаний по исполнению решений специального или особого надзора, соответствующий орган в целях обеспечения исполнения местным сообществом указаний вправе обратиться в орган общего надзора с просьбой о применении мер общего надзора в отношении таких общин.

Реформирование местного самоуправления в Германии позволяет выделить два основных процесса: 1) – реформирование местного самоуправления в Восточных землях (период 1990 – 2000 гг.); 2) – реформирование местного самоуправления в Германии в первом десятилетии XXI века как общегосударственный процесс, имеющий цель: обретение более эффективного и функционального третьего базового уровня государственности в ФРГ.

Охарактеризуем первый процесс. 17 мая 1990 г. в ГДР Народным собранием принят Закон о самоуправлении в общинах; затем прошли на основе новых правовых норм выборы в органы местного самоуправления. Выборные органы – Советы были достаточно представительными (до 100 депутатов в городах и округах с населением 100 тыс. человек и более, избираемых на 4 года). Новое законодательство предписывало и прямые выборы Бургомистров. Совет также избирал «малый совет» – своего рода исполком, который должен был заниматься оперативным исполнительным управлением по обеспечению местных дел.

Первоначальный этап 1990–1991 гг. востребовал: а) новые кадры – поэтому большинство советников и Бургомистров были новичками в политике и не имели управленческого опыта (наряду с этим – шла и «очистка» от старых кадров, от запятнавших себя функционеров СЕПГ, сотрудничавших со «штази» и др.). Главным подспорьем в формировании нового корпуса управленцев, об-

ретении качественно нового и эффективного местного самоуправления была, конечно, помощь западных земель [5, с. 90–94]. Эта помощь наиболее заметно проявилась в двух основных формах: финансовой и персональной. Финансовая помощь: за счет массивованных центральных финансовых вливаний в 1-ю очередь из фонда «Тройханд» (Германское Единство): в 1990 г. компенсации на одного жителя составляли в старых землях – 767 м.; в новых – 1391 м., и соответственно 241 и 702 марок из центральных субвенций на инвестиционную деятельность. Персональная помощь: здесь существенно было шефство общин из старых земель в отношении новых; побратимство, командировки специалистов из ФРГ в общины Восточных земель для обучения персонала органов местного самоуправления (с 1991–1999 гг. общее число командированных немцев превысило 5000 человек).

Следует отметить главные трудности реформирования местного самоуправления на этом этапе:

- Экономическое наследие ГДР в коммунальной сфере по сравнению с ФРГ быстро дало о себе знать: аварийные здания и соответствующая инфраструктура, выбоины на дорогах, слабая телефонизация и почтовая связь. В социальной сфере проявились последствия закрытия предприятий, детских учреждений, усложнилась ситуация с квартплатой, начался рост безработицы, обострились конфликты труда и капитала и др.

- Утверждение новой местной системы жизнедеятельности происходило в условиях изменения правовых норм, структур управления и самих управленческих задач (вместо простого структурированного права ГДР и централизованных партийных указаний СЕПГ, следовало работать в рамках закона и на основе усложненной системы правовых норм, в режиме «связанности правом» и повышенной ответственности).

- Новые кадры не обладали управленческим опытом и были ограничены в навыках участия в политических дискуссиях, круглых столах со свободными формами прямой демократии. Психологически продвинутая западная помощь воспринималась нередко как фактор, ограничивающий свободу действий и выбора.

К 1994 г. система представительства в новых землях была приведена в соответствие с нормами ФРГ, что привело к значительному сокращению численности местных советов. Были приняты коммунальные конституции – рамочные законы Восточных земель о местном самоуправлении. Существенно сократились и изменились задачи местного самоуправления по сравнению с периодом 1991–1993 гг. Социальная сфера предприятий по мере их приватизации и санации или закрытия передавалась общинам. В то же время происходили и изменения в самой социальной сфере. Ряд задач, связанных с распределением, обеспечением, функционированием жилищного фонда, распределением угля и т.д., отпадал сам собой. Выполнение таких социально значимых задач как планирование, застройка, обеспечение работы детских садов, школ осуществлялось уже по-новому, в соответствии с новыми правовыми нормами и контролем.

Проведенная административно-территориальная реформа обеспечила разукрупнение районов: вместо 189 (1991 г.) было образовано 87 – что позволило сократить число чиновников и упорядочить их функции. В большинстве малых общин управленческие функции стали выполняться на общественных началах: в целом менялась административная структура и уменьшались аппараты местной исполнительной власти [11, с. 11–114]. Так, в Саксонии должность освобожденного Бургомистра предусматривалась только в населенных пунктах с населением более 2000 человек.

После выборов 1994 г. сократилось до минимума число представителей радикальных групп в советах общин. Напряженные отношения между районным и земельным уровнями уходили в прошлое, конфликты уже не радикализировались. Утверждались позитивные аспекты законодательного регулирования деятельности общин. Вместе с тем, недовольство граждан местным самоуправлением сохранялось и находило выражение в снижении электоральной активности, увеличении доли «ностальгических» голосов отдаваемых ПДС (преемница СЕПГ). Можно констатировать, что быстрое создание системы МСУ в новых землях к 1995 г. оказалось под силу государственной власти благодаря интенсивной помощи со стороны граждан старых земель. Но, и этого было бы недостаточно, если бы в новых землях не присутствовала готовность жить по новым образцам, в соответствии с новыми правовыми нормами.

В период 1995–2000 гг. шел процесс закрепления новых демократических ценностей и наращивание «качества» в обустройстве местного самоуправления в Восточных землях (это отнюдь не исключало множество трудностей и противоречий, особо по линии восприятия реформ: «осси» и «весси»). Базовым представлялось согласование позиций по местному самоуправлению между земельными властями Западных и Восточных земель, и прежде всего по вопросам экономического и финансового выравнивания. В начале 2000 г. премьер-министры Земель согласовали ключевые принципы реформы системы финансового выравнивания: а) усилить стимулы к эффективности хозяйствования; б) большая результативность должна и выше вознаграждаться; в) исключить уравнильность, которая неизбежно приведет к нарастанию иждивенческих настроений.

Реформа финансового выравнивания между землями предусматривала сокращение использования перераспределения части НДС для уменьшения региональных различий; установление показателей финансовой силы Земель с учетом специальных доплат портовым городам (за счет этой привилегии улучшается положение Гамбурга и Бремена); определение показателей финансовой потребности регионов без учета доли проживающего в них населения, поскольку место жительства может не совпадать с местом работы. Заметим, что согласие относительно принципов выравнивания не снимало остроту определения конкретных показателей, измеряющих состояние финансовой необходимости размеров соответствующих трансфертов. Кроме того, сохранялась и проблема обеспечения механизма прозрачности выравнивания. Для этого значимым было установление четких критериев перевода финансов их центра в Земли и между субъектами федерации.

Обеспечение механизма финансового выравнивания означала встроенность системы местного финансирования в более широкую финансовую реформу, которая снижала бы уровень перераспределения, в том числе за счет прямых субсидий Землям со стороны федерального центра. Акцентирован был пересмотр практики «смещения» задач федерации и Земель, которая не отвечает требованиям эффективности федерального порядка. Доходы региональных бюджетов, должны теперь в большей степени соответствовать качеству политики региональных властей, а реализуемые ими мероприятия – финансироваться из собственных доходов. Таким образом, целевая задача финансового выравнивания – это повышение самостоятельности, прежде всего, федеральных Земель при принятии решений о доходах и расходах, и активизация на этой основе жизнедеятельности общин – обретение нового качества местным самоуправлением.

В первое десятилетие XXI в. состояние общин упрочилось как в организационном, так и в финансовом отношении: четкость закрепились в соотношении задач порученных, обязательных, факультативных. Механизм финансирования общин был конкретизирован по ряду важнейших позиций, составляющих современную доходную основу финансовой самостоятельности:

- *Местные налоги* (шесть основных): на землю; на предпринимательскую деятельность с предприятий (в качестве самооблагаемой базы берется доход предприятия); на продажу алкоголя; на увеселительные мероприятия; на содержание собак; на дополнительное жилье. По уставу общины вправе устанавливать и новые налоги – не идентичные, уже взимаемым.

- *Доли от налогов* в пользу государства: от налога на заработную плату; от подоходного налога; от налога на добавленную стоимость.

- *Местные закрепленные сборы* за предлагаемые гражданам услуги: административные за административные услуги (выдача паспорта, справок, заверение документов и др.); пользовательские сборы (за уборку улиц, мусора, канализацию и др. коммунальные услуги).

- *Взносы в общинный бюджет* в целях рефинансирования коммунальных инвестиций: за освоение строительных зон; за пользование коммунальными дорогами; на уличное освещение; канализацию для жителей отдаленных районов и др.

- *Государственные дотации двух видов*: а) целевые дотации – т.е. адресные для решения конкретных задач, без права органов местного самоуправления свободно распоряжаться этими денежными средствами; б) бюджетные дотации – средства, направляемые в свободное распоряжение общин для поддержки и перераспределения, выравнивания состояния общин с меньшими налоговыми поступлениями.

- *Лицензии* – введенные частным предприятиям за деятельность и услуги общине: по энерго- и газоснабжению; разрешения на пользование дорогами и инфраструктурой на территории общины и др.

- *Доходы от собственной хозяйственной деятельности общин*. Этот вид деятельности ограничен в силу конкуренции и предпринимательской деятельностью (частные предприятия действуют в режиме субсидиарности и эффективнее).

● *Доходы от продажи муниципальной собственности*: разрешается только отдельная продажа участков и зданий, но не для обеспечения текущих расходов (так как этим подрывается общинный базис – общественная муниципальная собственность).

● *Кредиты и займы* – регулярный инструмент муниципальной финансовой политики, задающий, однако, высокий процент дополнительных обязательств, т.е. дополнительную нагрузку на общественные бюджеты.

В условиях преобразований в первое десятилетие XXI в. общинный уровень подвергается в Германии и серьезной критике: за медлительность в работе по удовлетворению потребностей граждан; за ослабленную связь с населением и невысокое качество информации; за высокие расходы на содержание органов местного самоуправления и управленческого персонала; за сбои в качестве обслуживания и неэффективность общинного кадрового ресурса [12, с. 14]. Подтвердилось то, что общины при оказании услуг зачастую недооценивают принцип subsidiarity, а отдельные виды обслуживания граждан следует передавать частным предприятиям, так как последние выполняют их менее затратно и эффективнее. Правовой механизм функционирования общин все еще усложнен, что уменьшает их правовую надежность при исполнении местных дел.

На основе критичных оценок общинного развития в ФРГ *была предложена новая модель местной функциональной деятельности в XXI веке* – это «Новый общественный менеджмент» (NPM) (модель которая сегодня успешно внедряется в ряде развитых стран [6]). Организующими базовыми ориентирами этой модели являются: новое качество связей с государственными институтами, повышенная ответственность органов местного самоуправления, большая активизация к участию в решении местных дел граждан (превращение в идеале местного самоуправления в ответственную систему дел самих граждан). В содержательном отношении концептуальные составляющие модели охватывают ряд направлений: 1. «Стройное государство»; 2. Стройное разграничение уровней управления; 3. «Стройное управление»; 4. Осознание необходимости оказания услуг; 5. Ориентация на потребителя как центральную фигуру оценки услуг; 6. Целевая ориентация на ключевой результат (продукты, услуги). Охарактеризуем эти составляющие реформирования.

Стройное государство: направление нацелено на выявление задач, действительно относимых к государственным органам, либо их целесообразно исполнение другими управленческими уровнями (на местном, частных предприятиях – адекватно принципу «subsidiarity» и с учетом большей эффективности исполнения). С другой стороны, важны проверка и государственные функции контроля; а также и то, каковы пределы свободы (?) которой государство в данной связи располагает (договоры, тендеры, конкуренция). Сегодня указанная позиция неотделима и от верификации качества законодательного регулирования: поскольку последнее должно быть адекватно и здравому смыслу (речь идет о минимизации и устранении зарегулированности и повышении степени свобод граждан). Ключевая идея «Стройного государства» в установлении эффективного механизма сотрудничества государственных органов, местных властей и частных корпораций во благо населения.

Стройное разграничение уровней принятия управленческих решений. Есть круг задач, который является исключительной компетенцией представительных органов (совет общины), а есть ряд задач, которые требуют оперативного ре-

шения на административном уровне. Следует, не только разграничивать эти уровни, но определять систему ограничений для необоснованного вмешательства представительных органов в механизмы административного исполнения принятых решений. Здесь важен к учету феномен «управления посредством контрактов». Последнее означает, что политика (представительный орган) определяет количество и качество услуг, – выполняет программную функцию и задает параметры деятельности, а общинная администрация выступает в роли подрядчика (принимает решения о путях реализации услуг населению в режиме заданной программы).

Стройное управление нацелено на успешность организации местной управленческой деятельности с целью перехода к более эффективным формам и эталонам муниципального менеджмента. В муниципальном управлении в связи с этим существенно: преодоление расточительности и усиление экономичности; повышение эффективности на основе прогнозирования результатов управленческой деятельности; органичное сочетание коллективности в труде и общей специализации с минимизацией узкой специализации работников; постановка конкретных задач, вместо усиления регулирования и детальной регламентации; оплата по конечному результату, вместо акцентирования принципа социальной обеспеченности.

Осознание необходимости оказания услуг – исходит из понимания того, что государство качественный поставщик услуг населению, но и муниципальное управление «не придаток», а составляющая государственного воздействия на граждан. Муниципальное управление должно стать в большей степени самоответственным по представлению общественных услуг (обеспечение порядка, чистота на улицах, обеспечение скоростного режима на дорогах, качество дорог и др.). Такое управление, основанное на глубоком осознании его руководителями и сотрудниками необходимости своего труда обретает и психоустойчивую основу обеспечения важности своего дела (т.е. профессионализм множится на ответственность отношение, понимание значимости профессионального обучения, повышения своей квалификации в сфере муниципального менеджмента).

Ориентация на потребителя как центральную фигуру оценки услуг. Здесь акцентируется принцип «клиент всегда прав» вполне применим к сфере общественного менеджмента. Оценки качества управленческой деятельности через потребителей, т.е. самих граждан – главный ориентир для поворота муниципального управления к нуждам потребителей. Здесь важен и новый тип маркетинга, позволяющего определять основные запросы потребителя и ориентировать оперативно объем предлагаемых управленческих услуг – по качеству и стоимости на быстро меняющиеся запросы граждан.

Ориентация на продукт – современное управление, представляющее качественные услуги населению (продукты своей деятельности) должно быть ориентировано на виды представляемых услуг во взаимосвязи с конкретными категориями потребителей и основе четкого определения важных социальных характеристик (возраст, пол, ожидаемые услуги и их параметры).

На основе концептуальных направлений NPM выстраивается и архитектура новой модели общественного управления, нацеленной на гармонию интересов «управляющих» и «управляемых» здесь единство: а) целей и субъектов управления; средств, инструментов и форм; потребностей объекта – граждан; б) продукта-услуг и обратной связи как составляющих данного цикла).

Существенно, что новая управленческая модель нацелена на охват задач развития местного самоуправления в ФРГ, интегрирует единые принципы, действует на демократической основе и под контролем, максимально ориентирована на человеческий фактор. Вычленим *целевые параметры этой модели*:

- создание механизма эффективной децентрализации в организационно-управленческой структуре с четким режимом разграничения политической и административной ответственности;

- создание системы управления ориентированной на конечные результаты (этот управленческий опыт хорошо себя зарекомендовал в ряде скандинавских стран и особо в Финляндии [9, с. 5–17]).

- создание эффективной системы финансовой отчетности и четкого режима в механизме конкуренции. Последнее ориентирует на четкость исполнения договоренностей по управлению контрактами (совет общины, администрация, часть предпринимательского корпуса – вот основные субъекты взаимосвязи с выходом на интересы населения общины). Здесь важен к учету и феномен «децентрализации» – общей ответственности за результаты стратегии управления, административной работы, исполнение услуг гражданам. По сути этим и утверждается режим субсидиарной ответственности за целевое использование ресурсов и денег, четкость исполнительской дисциплины, качество работы персонала, эффективность и адекватность технических средств и т.д.

В новой децентрализованной управленческой системе представления услуг населению каждый должен знать свое дело, нести ответственность не только за свой, но и общий труд. Муниципальное управление на этой основе являет своеобразную предпринимательскую структуру и перерастает в универсальное предприятие предоставления услуг по удовлетворению потребностей жителей общины. Фундаментальными принципами такой управленческой системы остаются:

- а) управление по результатам, где «продукт-услуги» – ключевой показатель с помощью которого устанавливается связь между потребляемыми ресурсами и удовлетворяемыми потребностями граждан в коммунальных услугах;

- б) управление качеством самого муниципального менеджмента: здесь конкурсный отбор и ответственность сотрудников, перестройка работы на потребителя и обслуживание населения с максимальным учетом пожеланий граждан с минимизацией жалоб на качество управления и предлагаемые коммунальные услуги.

Основные понятия и термины к закреплению материала

Бюджетная местная политика. Добровольные обязанности. Порученные обязанности. Делегируемые полномочия. Доходы местных сообществ. Государственный надзор. Общий надзор. Правовой надзор. Специальный надзор. Служебный надзор. Коммерческая деятельность общин. Обязательное финансирование. Профессиональный контроль. Социальное обеспечение общин. Финансовая автономия общин. Финансовая помощь общинам. Финансовое выравнивание общин. Местная налоговая база. Новый муниципальный менеджмент. Доходы общин от хозяйственной деятельности. Расходы общин. Кадровый муниципальный ресурс. Лицензионные сборы. Ориентация на потребителя. Предприятие сферы общественных услуг. Стройное государство. Стройное управление. Субсидиарная ответственность. Управление посредством контрактов. Управление по результатам.

Библиографический список

1. Государственное и административное устройство Германии. Сборник международных терминов из области права и управления [Текст]. – Т. 1. / ред. Ф. Хеффер. – М., 1994. – С. 151.
2. *Граверт, Р.* Финансовая автономия органов местного управления в ФРГ [Текст] / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 96–108.
3. Государственное право Германии [Текст]. – М., 2004. – Т. 1. – С. 219.
4. *Демпси, Дж.* Миссия Меркель. Канцлер Германии должна вывести ЕС из кризиса, но ее возможности ограничены / Джуди Демпси. [Текст]. *International Politik*. – 2007. – № 1. – Р. 24–25.
5. *Зайферт, В.* Правовые и экономические проблемы после объединения Германии / В. Зайферт [Текст] // Государство и право. – 1993. – № 11. – С. 90–94.
6. *Илларионова, Т. С.* Административная реформа по-немецки / Т. Илларионова [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.ni-journal.ru>.
7. Конституции зарубежных государств: учебное пособие. Сост. проф. В. В. Маклаков [Текст] / В. В. Маклаков. Конституция Федеративной Республики Германии. – М.: Изд-во БЕК, 2000. – С. 68.
8. Положение об общинах Земли Северный Рейн-Вестфалия / пер. Э. Маркварта [Текст] // Муниципальное право. – 1998. – № 3. – С. 75–81.
9. *Санталайнен, Т.* Управление по результатам [Текст] / Т. Санталайнен, Э. Воутилайнен, П. Поренне, Й. Х. Ниссенен. – М.: Издательская группа «Прогресс» – «Универс», 1993. – С. 5–17.
10. *Stimpfl, H.* Kommunale Selbstverwaltung [Text] / H. Stimpfl, X. Sholler, Y. Zondermann // *Handbuch der Internationalen Rechts – und ssprache*. Herausgeber: Bayrische Verwaltungsschule. Körperschaft des öffentlichen Rechts. München; Bundesaakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern Bonn, 1995.
11. *Томанн, Х.* Опыт дерегулирования в Западной Германии [Текст] / Х. Томанн, Ю. Мюллер // Вопросы экономики. – 1991. – № 7. – С. 111–114.
12. *Хальсман, Джон С.* Чрезмерные ожидания [Текст] / Джон С. Хальсман, Ян Техау // *Frankfurter Societatats – Druckerei* 2007. – № 1. – С. 14.
13. *Шнапп, Ф.* Аппарат главы окружной администрации в ФРГ [Текст] / Ф. Шнапп // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 29.
14. *Штимпфл, Г.* Местное самоуправление. Сборник международных терминов из области права и управления [Текст] / Г. Штимпфл, Х. Шоллер. – Мюнхен – Бонн, 1995. – С. 30–31.

Глава III

МЕСТНОЕ И КОММУНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ФРАНЦИИ



§ 1. Особенности местного управления и реформа административно-территориального управления, департаментский уровень

Реформа децентрализации административно-территориального управления (АТУ) во Франции начата в 1982 г. по инициативе Президента Ф. Миттерана, стала началом кардинальных изменений системы функционирования местных коллективов. Ее цели: а) достичь нового уровня и развития французского общества на основе отказа от господствовавшей послевоенные десятилетия «доктрины государственного регулирования» в пользу рыночных механизмов; б) обеспечить выход к новому качеству жизнедеятельности местных сообществ посредством глубоких преобразований по следующим направлениям:

- развитие системы территориального самоуправления и повышение участия населения в решении местных дел (участие граждан в управлении на местах признается одним из основных источников обеспечения результативности реформы);
- ограничение корпоративной и социальной замкнутости местных коллективов (коммун – 36763, департаментов – 101, и 22 регионов);
- преодоление психологии иждивенчества местных властей на неизбежную поддержку и помощь от государственных органов.
- преодоление моно-отраслевого функционирования регионов с закреплением им статуса и полномочий местных коллективов;
- формирование эффективных форм местного и межкоммунального сотрудничества.

Отметим важность определяющих особенности реформирования понятий: «местное управление», «децентрализация», «деконцентрация». Напомним, что термин «самоуправление» в научной литературе и законодательных актах Франции отсутствует (в правоприменительной практике не применяется оборот «местное самоуправление», но «местное управление»). Используется понятие «местное управление» – посредством этого уровня управления реализуется

право на участие населения (через представительные органы) в местных делах по обеспечению непосредственной жизнедеятельности местных коллективов.

Понятие «децентрализация» для понимания сути реформы ключевое: «Децентрализация, по определению французского государствоведа Ж. Веделя, заключается в передаче властных полномочий не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархическом подчинении последней, большей частью – избираемым населением» [11, с. 9]. Децентрализация – это передача «сверху вниз» от государственных органов части своих (государственных) полномочий местным выборным органам власти под полную ответственность последних.

Для обеспечения подлинной децентрализации потребовалось соблюдение двух условий: 1) необходимо было, чтобы Конституция и закон признали наличие общественных интересов, независимых от тех, которые обеспечиваются государством, и относящихся к ведению данной территории, В этом заключается смысл фразы: «Муниципальный совет управляет делами коммуны посредством принятия своих решений» в Законе «Закон о правах и свободах коммун, департаментов регионов» от 2 марта 1982 г. (аналогичная формулировка в этом же законе применена по отношению к департаменту и региону). 2) необходимо также, чтобы указанные местные интересы обеспечивались решениями и средствами, независимыми от центральной власти. Это означало, что органы, принимающие соответствующие решения, должны располагать определенной независимостью от государственных органов. В противном случае это будет не «децентрализация», но «деконцентрация». При этом выборы представителей граждан от территорий в местные органы власти являются лучшим способом гарантировать самостоятельность последних. Сегодня так формируются муниципальные советы и представительные органы других административно-территориальных единиц Франции – департаментов и регионов: избираются прямым всеобщим голосованием.

Следует учитывать и содержание понятия «деконцентрация»: «Это организационный принцип, согласно Ж. Веделя, заключающийся в том, что значительные властные полномочия передаются государственным служащим, представляющим центральную власть на местах: поставленным во главе различных административных округов, либо – различных государственных служб». В широком смысле «деконцентрация» также означает разукрупнение и рассредоточение государственной власти (с этим органов государственного управления) как по горизонтали, так и вертикали единого государственного механизма [3, с. 325]. Конкретным примером «деконцентрированного управления» в привязке к функционированию местных коллективов Франции в условиях реформы децентрализации является институт префектуры (региональные префекты, префекты департаментов, супрефекты на коммунальном уровне).

Анализируемые понятия существенны потому, что в общегосударственной системе управления Франции применяется не «дуалистическая теория местного самоуправления», но «государствоведческая теория местного управления». На основе последней местное управление характеризуется как «децентрализованная форма государственного управления» со всеми атрибутами «са-

моуправления» выявляемыми в реалиях. Местное управление Франции является в практическом функционировании «самоорганизацию» и «самофинансирование», «саморегулирование» и собственное «самоуправление» посредством активного участия населения в управлении местными делами.

На практике местное управление и государственно-территориальное регулирование – два взаимосвязанных процесса. Напомним также, что современная рыночная экономика не тождественна экономике свободной конкуренции. Современная рыночная экономика включает различные формы государственного регулирования, следовательно, такой аспект как территориальное управление. Выявляемое при этом противоречие между «государственно-территориальном управлением» и «местным управлением» отражает различные уровни компетенции во имя интересов как «государственного целого», так и населения локальной территории. Внешние ориентиры этих двух подсистем не совпадают: а) целевой функцией местного управления является комплексное развитие местной территории – хозяйства, экономических служб и удовлетворение специфических для данного населения и территории потребностей; б) целевой функцией государственного управления на местах остается усредненность развития конкретной территории, чтобы не было значительного разрыва в доходах и обеспеченности богатых и бедных местностей, контроль перераспределения ресурсов в пользу менее развитых и утверждение приоритета общенациональных интересов. Разрешение противоречия в сочетании целевых ориентиров, но не в их противопоставлении: иначе акцент на местные интересы может вести к местничеству, а доминанта на государственное начало и централизм губят местную инициативу.

Реформа децентрализации АТУ во Франции явилась шагом вперед с точки зрения эффективности правового механизма и соотношения местного и государственного управления на локальных территориях. Строгий государственный контроль за территориями и их развитием в форме «априорного контроля» (инструмент институт префектуры с государственным «дирижизмом» и административной опекой к местным единицам) в условиях реформы заменен на «апостериорный» контроль – правовой и отсроченный за соблюдением органами местной власти действующего законодательства с экономическими рычагами и посредством расширения прав местных коллективов на управление собственной территорией.

К реформе децентрализации АТУ (начало 1982–1985 гг.) французские власти подошли взвешенно. При определении целей реформы были четко определены сроки и этапы децентрализации, «узловые точки» передачи компетенций на места с соответствующим закреплением всех необходимых полномочий, включая материальные и финансовые ресурсы.

Каковы конкретные направления реализации децентрализации?

1. Значительные полномочия были переданы в области планирования и стимулирования социально-экономического развития коммун, департаментов и регионов.
2. Социальное обеспечение на местах.
3. Здравоохранение местного населения.

4. Вопросы урбанизации и благоустройства городов.
5. Сфера жилищного строительства.
6. Вопросы обеспечения начального и профессионального образования.
7. Сфера культурного развития местных коллективов.
8. Охрана окружающей территории.

В соответствии с задачами реформы децентрализации каждому уровню местного управления были представлены конкретные права, возможности и средства для обеспечения реального самоуправления по переданному кругу компетенции, то есть по всему спектру тех вопросов, которые лучше могут и должны решаться на конкретном локальном уровне посредством деятельности выборных органов власти и местного сообщества.

Центральной единицей в «трехуровневой» системе местного управления Франции являются департаменты (термин «департамент» употребим в правоприменительном лексиконе во Франции в ряде случаев: а) как «медиативная» местная территория управления – местное сообщество (местный коллектив), б) как избирательный округ по выборам членов Сената и административно-территориальная государственная единица, в) как структурное государственно-управленческое учреждение). В настоящее время в системе местного управления 101 департамент – 96 на континенте и 5 заморских департаментов (Гвиана, Гваделупа, Мартиника, Реньюон, Сен-Пьер Микелон). Основы правового регулирования статуса местных органов власти и их коллективов заложены в ст. 72 Конституции 1958 г. в разделе «О местных коллективах» [5, с. 124]. Согласно этой статье коммуны, департаменты и заморские территории (Полинезия, Новая Каледония, Южные и Арктические острова) – объявлены «территориальными сообществами (*collectivites territoriales*) Французской Республики.

Сам термин «территориальное сообщество» остается однако и несколько неопределенным (был создан авторами Конституции для обозначения нового понятия). Можно обнаружить его важные характеристики: сообщество в данном случае обозначает особое социально-политическое поселение, включающее как население, действующее на определенной территории, так и органы власти. В широком смысле термин «сообщество» вполне применим и к государству как целому, характеризуя одну из его сторон. В более конкретном смысле правильнее говорить о территориальном сообществе – местном самоуправляющемся образовании. Территориальные местные сообщества (*коммуны, департаменты, регионы*) являются юридическими лицами публичного права. Последнее полагает их права на формирование самостоятельного бюджета, отстаивание своих интересов в суде и т.д. Подчеркнем и то что, территориальность является обязательным управленческим признаком.

Заметим, что территория департамента как местного сообщества полностью совпадает с границами территории департамента и как государственной административно-территориальной единицы создаваемой государством для целей государственного управления (в такой интерпретации эта единица сообществом не является и статусом местного коллектива не наделяется). Заметим, что близкая аналогия выявляется в российской системе управления: например муниципальные районы и городские округа в РФ как территории и единицы со

статусом муниципальных образований – территориально и своими границами совпадают с государственными региональными единицами – районами и городами значения субъекта РФ: например административно-территориальными единицами Волгоградской области. Согласно закону «Об административно-территориальной устройстве Волгоградской области» (1997 г.) 33 района и 6 городов значения субъекта федерации – Волгоград, Волжский, Камышин, Урюпинск, Фролово, Михайловка являются основными административными территориальными единицами для осуществления задач регионального и федерального управления, функционирования органов государственной власти и государственного управления на территории Волгоградской области – субъекта Российской Федерации.

Как государственная административная единица Франции департамент функционирует с 1790 г., а как орган местного управления с 1838 г. Что представляет собой местная выборная власть в департаменте? Это *Генеральный совет* – руководящий представительный орган местной власти (действует как представительный орган с 10 августа 1871 г.), избираемый населением департаментской территории (генеральные советники избираются населением по кантонам – избирательным округам, охватывающим территории нескольких коммун функционирующих в департаменте – один кантон охватывает около 10 коммун). Генеральный совет избирается на 6 лет для исполнения конкретных полномочий и выбирает из своего состава Председателя Генерального совета и руководящее Бюро из нескольких генеральных советников на 3 года (ротация руководящего состава осуществляется через каждые три года). Основная форма работы данного представительного органа – сессия два раза по год по одному месяцу (заседания публичные, советники исполняют свои функции бесплатно; право на возмещение расходов имеют за проезд и за проживание во время сессии). Советники избираются гражданами по принципу – один советник от кантона: они должны быть свободными от исполнения обязанностей по государственным должностям, иметь постоянное местожительство в департаменте. Каждые три года 50 % состава Генеральных советников в представительном органе департамента переизбираются населением (ротация состава совета)

К полномочиям Генерального совета относятся:

- создание, организация и руководство публичными службами (на деле управляемы местной администрацией): таких видов как служба дорожного надзора, транспортная, социально строительства служба, вплоть до содержания душевнобольных. Подчеркнем, что запрещено создание служб, создающих конкуренцию предпринимательскому бизнесу;
- управление собственным имуществом департамента;
- решение вопросов о заключении торговых сделок, вызванных потребностями публичных служб;
- принятие бюджета департамента и контроль исполнения. Бюджет делится на основной – принимается в сентябре месяце на каждый следующий год; и дополнительный – голосуется в ходе исполнения основного с целью его реализации и учета изменившихся непреднамеренных обстоятельств;

- осуществление полномочий совещательного органа департамента при обсуждении вопросов хозяйственного планирования и программирования на своей территории.

Решения Генерального совета имеют обязательную силу для населения и органов на департаментской территории и вступают в действие через 10 дней после их принятия на очередной сессии. Особо важные решения в финансовой области должны быть одобрены специальным декретом органов центральной власти. Следовательно, известный уровень государственной опеки сохраняется над Генеральным советом: таков случай, например, официального вписания в основной бюджет кредитов, необходимых для покрытия обязательных расходов, которые отказался утвердить Генеральный совет. Опека включается и в чрезвычайных обстоятельствах, когда возможна подмена функций Генерального совета, если орган, по какой-либо причине в подобных условиях отказывается совершать действия, предписанные ему законом.

Доходная часть бюджета формируется из следующих источников:

- доходов от использования департаментского имущества и различных обложений в пользу департамента – до 5 % (например, обложение за изготовление копий различных документов, сборы и лицензии и др.);

- налогов в пользу департамента (департаментская доля) – до 40 %;

- государственной помощи в виде субсидий и государственного участия в расходах департамента из общих государственных фондов – до 40 % всех доходов в бюджете;

- займов (что всегда имеет характер исключительных поступлений) и кредитов – до 15 %.

Расходы бюджета департамента делятся на: а) обязательные – департамент обязан включать их в основной бюджет и которые могут при необходимости официально могут быть включены в бюджет Правительством – например, на содержание обязательных публичных служб, не погашение департаментских долгов и займов; б) факультативные – необходимость которых департамент устанавливает самостоятельно исходя их конкретных обстоятельств.

Важным работающим исполнительным органом Генерального совета является департаментская комиссия. Она действует круглогодично на постоянной основе (в отличие от сессионного режима работы Генерального совета) – заседает ежемесячно. Избирается ежегодно из числа членов совета (3–7 советников, руководимых Председателем комиссии). Депутаты Национального собрания, Сенаторы, мэры коммун и руководители административного департаментского корпуса не могут входить в ее состав. Заметим, что департаментская комиссия была создана в 1871 г. в корреляции институту префектуры, так как префект работал в департаментской территории на постоянной основе, а представительный Генеральный совет только в сессионном режиме.

Полномочия департаментской комиссии:

Во-первых, основные полномочия касаются, прежде всего, предварительного изучения дел, кроме случаев срочности. Особо значима разработка проекта бюджета и различные вопросы жизнедеятельности департамента, представ-

ляемые на рассмотрение Генерального совета (все вопросы предварительно изучаются департаментской комиссией);

Во-вторых, существенны собственные полномочия департаментской комиссии: до 1982 г. к ним относился и некоторый контроль в отношении префекта – как исполнительного органа департамента в период до реформы децентрализации (он осуществлял тогда исполнение бюджета и реализацию экономических задач). Комиссии в обязательном порядке сообщалось об исполнении всех платежных поручений, осуществляемых за счет департамента;

В-третьих, Генеральный совет вправе делегировать департаментской комиссии и свое право решения некоторых дел (в условиях межсессионного периода) по ряду конкретных полномочий: например, по вопросам организации и руководства публичными службами; управления собственным имуществом департамента; вопросам о заключении торговых сделок, вызванных потребностями публичных служб; по контролю исполнения бюджета.

Каковы характеристики исполнительной власти в Департаменте?

До реформы 2 марта 1982 г. всю исполнительную административную деятельность в департаменте осуществляла префектура. Префект – назначаемый декретом государственный чиновник высшего ранга руководил всеми государственными службами в департаменте и являлся полномочным представителем Правительства и каждого из министров в департаменте. Он следил за исполнением государственных законов и бюджета департамента, обеспечивал юридическое представительство центральной власти на местах. На него было возложено поддержание общественного порядка и руководство полицией в департаменте (в прямом подчинении префекта находился личный состав полиции).

В отношении местного управления и во взаимоотношениях префекта с выборным представительным органом департамента Генеральным советом (фактически не имевшим собственных исполнительно-распорядительных органов) выявлялся механизм административной опеки и форма «априорного контроля». Префект, например, своим решением мог не только отстранить мэра коммуны от исполнения обязанностей, но и отменить реализацию через государственные службы решений Генерального совета; мог отменить или не заключать договор от имени департамента, мотивируя интересами государства. Вправе был наложить вето на любые решения местного органа управления. Фактически префектура являлась государственным штабом исполнительного управления в департаменте под руководством префекта: здесь решались и вопросы распределения компетенции между департаментскими службами.

Реформа децентрализации АТУ кардинально меняет управление на местах. Согласно реформе префектура утрачивает компетенцию как исполнительный орган в департаменте, а большинство исполнительных полномочий передается главе выборного органа Председателю департаментского Генерального совета (ему переподчинено большинство служб исполнительной власти в департаменте). Глава выборного органа становится и главой исполнительной департаментской власти. Отныне о принятых решениях Генеральным советом выборная власть может не уведомлять префекта, а последний должен самостоя-

тельно отслеживать содержание принятых к исполнению решений Генеральным советом на предмет соответствия закону.

Проводником новой политики Центра на местах в 1982 г. вначале реформы становится Комиссар республики, действующий в рамках требований правового государства он: а) оповещается представительным органом только по особо важным вопросам и решениям принятых местным органом власти и затрагивающих государственные интересы; б) полномочия Комиссара в отношении местного управления сводятся теперь к признанию законности решений Генерального совета, и если решение незаконное комиссар, однако, уже не вправе отменять его сам, но обязан передавать спорный вопрос в судебный орган. Такой правовой контроль решений выборного местного органа управления (пришедший на смену контролю прямому – «априорному») получил название – «апостериорного» контроля по отношению к местному управлению.

Комиссар республики – это высший государственный чиновник в департаменте, назначаемый декретом Совета министров республики и представляющий центральную государственную власть в департаменте. Комиссар республики является представителем Правительства, Премьер-министра и каждого министра, ему поручено блюсти надзор за общенациональными интересами, соблюдением законов и общественного порядка в департаменте и коммунах. Комиссар осуществляет также и административный надзор – наблюдает за точным осуществлением департаментами и коммунами их компетенции. Комиссар республики является единственным компетентным лицом в области принятия в департаменте мер касающихся – порядка, безопасности, здравоохранения (данные три важнейшие сферы местной жизнедеятельности не были выведены из компетенции полномочного государственного представителя и их службы не переподчинены местной власти).

Таким образом, *суть реформы* связана с перераспределением компетенции, с передачей ряда функций и компетенции от государства местной власти в рамках десяти основных сфер, за исключение сфер порядка, безопасности и здравоохранения.

Замена префекта Комиссаром республики отражала суть реформы и ее децентрализованную направленность: жесткий административный контроль над местным управлением был ослаблен и была усилена деятельность органов местной власти посредством повышения компетенции и ответственности в более широком диапазоне их деятельности на законных основаниях. В функциональности Комиссара республики «префекторская власть» даже в ее более мягком варианте («апостериорный контроль») существенна. Хотя Комиссар республики не получил права на предварительный контроль решений департамента, однако и не лишен был права и ответственности на контроль последующий – посредством надзора и подключения судебных и финансовых структур в *отношении законности решений местных властей* (вплоть до требования через правительственный декрет отмены незаконных решений департаментской власти: например, по вопросу включения долгов по кредитам департамента в основной бюджет и др.).

Подчеркнем особо, что население Франции продолжало именовать Комиссара республики в условиях реформы децентрализации «префектом», а к 1986 г. и сама центральная власть *отменяет название «Комиссар республики» и возвращается к прежнему наименованию полномочного представителя центральной государственной власти в департаменте – «префект»*. Важно главное – руководствоваться пониманием качественного отличия компетенции и возможностей префекта, действовавшего в условиях «*априорного*» контроля, т.е. до реформы децентрализации и, правовой компетенции и функций нового префекта, действующего в условиях осуществления реформы в режиме «*апостериорного*» правового контроля в отношении местных властей после 1982 года.

В современной Франции префект – это единственный государственный чиновник высокого ранга на местах, чья роль четко определена Конституцией, в которой указано: «Задачей представителя Правительства является забота о национальных интересах, об административном контроле и соблюдении законов». Префект назначается и снимается с должности Указом Президента республики по предложению Премьер-министра и министра внутренних дел. Частный статус префектов, занимающих должности «по усмотрению Правительства» (префекты в департаментах, префекты региональные и супрефекты, действующие на уровне коммун), содержит ряд предписаний: обязанность быть лояльным по отношению к Правительству, запрет на организацию забастовок, на вступление в профсоюз. Префекты находятся в распоряжении министра внутренних дел. В большинстве случаев они выбираются из супрефектов и начальников управления кадров, функционеров, окончивших Национальную школу администрации.

Как высшее должностное лицо, обладающее государственной властью на управляемой им от имени государства территории, префект представляет Премьер-министра и всех других министров в конкретном департаменте. Его административные и оперативные функции значительные: касаются обеспечения безопасности и урегулирования кризисов, упорядочения и присвоения званий, контроля соответствия решений местных властей законам. В силу принципа разделения властей, префект не имеет ни судебных полномочий, ни военных, однако, располагает правом призыва войск для гражданских целей. В его функции входит разъяснение политики Правительства депутатам, руководителям местного уровня. Правительство он должен регулярно информировать о политическом, экономическом и социальном положении департамента. Эта задача префекта особо значима в период выборов и во время кризиса. К этому обязательна подача министру внутренних дел информационных докладов, отражающих сложившуюся ситуацию на подведомственной префекту территории.

В ряду особой компетенции префекта выделяется поддержание порядка на местной территории. Законом «Закон о правах и свободах коммун, департаментов регионов» от 2 марта 1982 г. установлено: «Он единственный имеет право принимать меры, касающиеся поддержания порядка, безопасности и здравоохранения, поле действия которых не выходит за границы коммуны». В сфере обеспечения национальной безопасности префект руководит силами полиции и жандармерии, а в сфере гражданской обороны его полномочия позво-

ляют дать ход введения плана защиты жителей и организации спасательных действий в случае природных бедствий или технологической катастрофы (например, обеспечение плана оперативных действий в случае катастрофы на атомной станции и др.). При необходимости принятия срочных мер в чрезвычайных обстоятельствах префект руководит действиями пожарных, вправе задействовать армейские силы и подразделения.

Реформа децентрализации АТУ конкретизировала правовую роль префекта департамента, повысила также роль *регионального префекта и супрефектов в коммунах*, которые являются основными партнерами в диалоге с мэрами, руководителями выборных органов и исполнительной власти в департаментах и регионах. Прямой государственный контроль и жесткая административная опека местного управления ушли в прошлое («априорный» контроль). При спорной ситуации префект обращается в административный суд (так как только за последним окончательный вердикт в отношении законности решений Генерального совета). Префект сегодня сохраняет право на контроль исполнения бюджета органами местного самоуправления и совместно с своими службами выступает как советник и взаимодействует с местными властями по вопросам реализации проектов, представляющих обоюдный интерес (единство государственного и местного интересов): он представляет субвенции и обеспечивает субсидиями поддержку финансирования по контрактам, вправе поощрять проекты и формы сотрудничества местных коллективов, развитие коммунальной кооперации.

В функциональную компетенцию префекта входит и регулирование промышленной и коммерческой деятельности в своем департаменте. Сегодня он несет главную ответственность за проведение общественной политики занятости населения на местной территории и предпринимает практические действия по обеспечению занятости населения: оказывает помощь в создании или реструктуризации рабочих мест, осуществляет меры поддержки модернизации предприятий и в профессиональном обучении, в борьбе с «подпольной деятельностью» [1, с. 22–27]. В фокусе внимания префекта и особые сферы жизнедеятельности населения – культура и здравоохранение. Существенно, что происходящая интеграция Франции в единое европейское пространство потребовала участия территориальных государственных органов (это общий принцип для всех государств, входящих в Европейский Союз). Во Франции специальным декретом от 1 июля 1992 г. было введено правило расширяющее компетенцию префектов и учитывающее их роль на местном уровне жизнедеятельности с целью включения в осуществление политики европейского сообщества. Таким образом, префекты выступают сегодня официальными представителями Европейского союза на вверенной им территории управления.

Основные понятия и термины к закреплению материала

Апостериорный контроль. Априорный контроль. Бюджет департамента. Генеральный совет. Государственный дирижизм. Деконцентрация. Децентрализация. Департамент. Исполнительная власть в департаменте. Комиссар республики. Комиссия департаментская. Местное управление. Местный коллектив.

Направления децентрализации. Основной бюджет департамента. Префект. Префектура. Публичная служба. Реформа административно-территориального управления. Расходы департамента. Самоорганизация. Самофинансирование. Супрефект. Функции префекта. Цели реформы децентрализации.

§ 2. Коммунальное управление: органы управления, функции коммун, межкоммунальные ассоциации

Базовой единицей в «трехуровневой» системе местного управления современной Франции является коммуна, действующая в интересах населения на основе демократических принципов. Эта административно-территориальная единица и ее органы максимально приближены к рядовым гражданам [6]. В 1789 г., с упразднением существовавшего при королевском режиме статуса городских поселений, деревень и церковных приходов, Французская революция законодательно закрепила понятие «коммуна» это – орган самоуправления граждан. В 1884 г. была принята Коммунальная хартия, в которой подтверждалась самостоятельность коммуны. Законами о децентрализации «Закон о правах и свободах коммун, департаментов регионов» от 2 марта 1982 г. и от 2 марта и 22 июля 1982 г. муниципальный совет и мер коммуны освобождаются от опеки со стороны префекта, являющимся представителем центральной власти в департаменте.

Сегодня в стране действует 36 778 коммун (более 40 % всех коммун Европейского союза): 32 тыс. коммун с населением до 2 тыс. чел.; более 4 тыс. – коммуны с числом жителей менее 100 человек. Численность населения коммуны устанавливается декретом, который публикуется после переписи: например, декрет, опубликованный 1 марта 1990 г. был 32-м по счету. Численность населения коммуны имеет важные административные последствия: в зависимости от этого государство устанавливает для конкретной коммуны те или иные дотации, определяет их размер, нормы регулирующие выборы муниципального совета и число муниципальных советников.

Высшим выборным органом местной власти в коммуне является *муниципальный (коммунальный) совет* избираемый населением на 6 (выборы во всех коммунах происходят одновременно в одно из воскресений марта) по избирательным округам. В коммуне может быть несколько округов, в которых ведут состязательность на выборах кандидаты на коммунальный мандат. В зависимости от числа проживающих жителей формируется численный состав коммунального совета: 9 советников избирается в совет коммуны с численностью менее 100 жителей; 25 советников – для коммун с числом жителей от 2500 – 3499 чел.; 53 советника для коммун с числом жителей от 80 000–99 999 чел.; 69 советников – с числом жителей от 300 000 и выше. Исключение составляют города Париж – 169 советников в городской коммуне (имеет 20 избирательных секторов), Марсель – 101 советник, Лион – 75 советников.

Существенны требования к численному составу совета – должен быть нечетным и к советникам не менее 3/4 состава муниципальных советников обяза-

ны и проживать в этой коммуне: возрастной ценз не моложе 18 лет, они должны быть избирателями – носителями и «активного» избирательного права в этой коммуне; регулярно платить налоги. Отметим: а) каждый год единый избирательный список коммуны пересматривается и уточняется; б) любой избиратель данной коммуны может быть избран в члены муниципального совета; в) исключения составляют случаи лишения, либо отсутствия по закону права быть избранным; г) важен принцип несовместимости некоторых форм работы с участием в выборном органе – судей, префектов, супрефектов, проживающих в коммуне и др.

Организация выборов зависит от числа жителей и размера коммуны. Применяются 2 избирательные системы: мажоритарная – для коммун с числом жителей менее 3500; мажоритарно-пропорциональная – для коммун с числом жителей более 3500.

По мажоритарной голосование идет в два тура. Избиратель имеет право вносить изменения в список кандидатов во время голосования и «смешивать» голоса (панаширование): вычеркивать одни кандидатуры и добавлять другие. Для избрания в первом туре достаточно набрать 50 %, так называемых «засчитываемых» голосов, при этом число их должно составлять не менее 1/4 числа зарегистрированных избирателей. Если не все места в совете заполнены после первого тура, проводится второй для избрания советников на оставшиеся места. Выставить кандидатуры могут все, кто не избран в первом туре, а также лица, не вошедшие в первый список. Для избрания во втором туре достаточно набрать относительное большинство голосов.

По мажоритарно-пропорциональной модели выборы проходят путем голосования по спискам, в два тура с использованием как мажоритарной, так и пропорциональной системы. Избираемые не могут выставлять свои кандидатуры индивидуально, а только в составе так называемых закрытых списков различных партий и движений. Что означает: если в совете 69 мест. То и каждая партия, движение представляет свой список из 69 кандидатов. Избиратель не имеет права изменять список и голосует за предпочитаемый им список. По результатам первого тура при голосовании список победившей партии получает 50 % мандатов в совете (с округлением) – из 69 мест не 34,5, но – 35 мандатов). Во втором туре ведут состязательность все партии за оставшиеся места 34 мандата (и «победительница» первого тура – уже получившая 35 мест). Второй тур проводится и при условии если ни одна из партий не набрала по результатам первого 50 % мандатов (в этом случае в голосовании участвуют партии, получившие в первом туре не менее 10 % «засчитываемых» голосов), а его результат определяется пропорционально между участниками, получившими не менее 5 % голосов – здесь распределение всех мандатов ведется по принципу относительного большинства (вот почему, так значимы политические альянсы для результативности второго тура).

Порядок работы муниципального совета определяется тем, что это не постоянно действующий выборный орган, но в заседающий в режиме четырех сессий в год (по месяцу ежеквартально). На каждой сессии ведется протокол

заседаний, принимаются решения, функционируют руководящие органы совета в соответствии с утвержденным регламентом работы.

Основные полномочия муниципального совета:

1. Организация публичных служб коммуны: обязательных и факультативных. Муниципальный совет вправе сам организовывать и либо возлагать управление на административные органы коммуны, либо перепоручить управление коммунальными службами частным лицам. Заметим, что управление и создание служб промышленного и торгового характера строго регламентировано, чтобы не создавать конкуренцию частному предпринимательству;

2. Управление имуществом коммуны, приобретение и продажа муниципальной собственности;

3. Создание и ликвидация должностей коммунальных служащих;

4. Представительство муниципальных советников в органах управления публичными службами;

5. Принятие решений по утверждению видов общественных работ и по содержанию коммунальных работ;

6. Участие в разработке и принятие бюджета коммуны, контроль его исполнения.

Заметим, что решения муниципального совета становятся обязательными по истечении 15 дней с момента передачи их органу, осуществляющему государственную опеку: для большинства решений достаточно молчаливого согласия опекающего надзорного органа (префекта, либо супрефекта). Контроль законности решений коммунального совета осуществлялся до реформы децентрализации 1982 г. в «априорном» варианте префектом, затем в «апостериорном» режиме Комиссаром республики с 1982 г. (при нарушении закона муниципальным советом сегодня префект передает материал в административный трибунал для окончательно правового разрешения ситуации и восстановления законности). Правовая незаконность решений муниципального совета возникает (а, следовательно, их отмена) в следующих случаях:

а) если решение вынесено по вопросу вне сферы компетенции коммунального совета;

б) если решение принято вне законно созванного заседания муниципального совета (нарушена процедура);

в) если решение принято в нарушение государственной законности (решение о незаконности сразу оформляется при выявлении этого надзорным органом);

г) решения, в принятии которых участвовали лично заинтересованные члены муниципального совета подлежат обязательному аннулированию в течение 15 дней с момента обнаружения этой ситуации и передачи их в вышестоящий надзорный орган.

Муниципальные комиссии создаются муниципальным советом – это постоянно-действующие рабочие органы, особо в межсессионный период. Данные органы являются связующим звеном между муниципальным советом и населением. Как правило, муниципальная комиссия составом отражает и партийный состав муниципального совета – формируется на основе пропорцио-

нального представительства советников от партий имеющих места в конкретном муниципальном совете. Муниципальные комиссии выявляют свою типологию по отраслям и сферам жизнедеятельности коммуны: например, муниципальная комиссия по финансам, муниципальная комиссия по культуре, муниципальная комиссия по спорту и др.

Основные характеристики муниципальной исполнительной власти.

Это, прежде всего, мэр и его заместители (они и составляют ядро муниципалитета). Мэр избирается на 6 лет из числа советников возрастом не моложе 21 года на первом заседании совета закрытым голосованием по мажоритарной системе (требуется абсолютное большинство голосов и возможно избрание в двух турах, а в третьем туре достаточно и относительного большинства голосов). Заметим, что Закон о совмещении мандатов (от 30 декабря 1985 г.) запрещает совмещение более двух мандатов в следующих случаях: депутат, сенатор, депутат Европарламента, Генеральный советник департамента, мэр коммуны с населением более 20 000 жителей.

В любой коммуне должен быть как минимум один заместитель мэра, но их число не может превышать 30 % числа всех советников (среди них не может быть представителей оппозиции), установленного законом для данного коммунального совета. Право на совмещение мандатов распространяется и на заместителей мэров крупных коммун. Так заместителем мэра в коммуне, где проживает более 200 000 жителей не может стать: депутат – генеральный советник департамента, сенатор – генеральный советник, депутат Европарламента – генеральный советник, если он не откажется от одного из постов. Если, вследствие кончины мэра или его отставки до истечения срока мандата, нужно избрать нового мэра, то избираются и его новые заместители из состава муниципального совета.

Мэр выступает в двух качествах. *Во-первых*, он представитель центральной государственной власти в коммуне и подчинен дисциплинарной власти центра – «включен» в систему государственного управления (во Франции нет положения закрепленного в ст. 12 Конституции РФ с ее принципом: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»). *Во-вторых*, он глава коммунального самоуправления – руководит работой муниципального совета, а как глава исполнительной власти в коммуне руководит административным персоналом коммуны и муниципальной полицией. Конкретные полномочия мэра как представителя государственной власти: он должен доводить до сведения населения государственные законы и обеспечивать их исполнение на подведомственной территории; обязан принимать участие в пересмотре избирательных списков коммуны; участвует в наборе в армию; исполняет функции служебной помощи и общественного порядка, соблюдения социально-гигиенических норм, обеспечивает ведение актов гражданского состояния.

Полномочия мэра как представителя коммуны и главы муниципальной исполнительной власти: подготовка решений и проекта бюджета для муниципального совета; ведение местных дел и обеспечение вопросов местного значе-

ния; назначение на должности, создаваемые коммунальным советом, исполнение решений коммунального совета, приобретших обязательный характер (если закон не определяет иное, то мэр действует в режиме исполнения решений выборного органа). На каждом заседании совета мэр отчитывается о ходе выполнения его решений. Заметим, что в городах Париже, Марселе и Лионе система местного самоуправления имеет некоторые особенности: кроме совета города, имеются и советы городских муниципальных районов (соответственно там избираются мэры как города, так и районов).

Каковы наиболее сильные качества мэра? После избрания он фактически не несет ответственности перед муниципальным советом и даже утратив доверие последнего. Муниципальный совет не может аннулировать мандат мэра (на 6 лет) и заставить мэра уйти в отставку – например, отказавшись голосовать по бюджету. В последнем случае вышестоящий государственный орган без муниципального совета может урегулировать вопрос о бюджете с мэром (вместо отказавшегося голосовать совета) – однако если государственный орган сочтет отказ совета необоснованным. С другой стороны, министр внутренних дел вправе отстранить мэра от должности на 3 месяца по закону. Только декретом центрального Правительства мэра коммуны можно вообще сместить с должности (государственное начало здесь выступает фактором разрешающим властный конфликт в коммуне).

Аппарат мэра появляется лишь в коммуне с числом жителей 2000 чел. Здесь у мэра в штате: 4 работника – секретарь, полицейский, уборщица, рабочий по уходу за дорогами. В коммуне с числом жителей 8000 человек у мэра в подчинении две службы: а) управления – 2 стенографистки, 4 чиновника; б) техническая – 4 мусорщика, 4 рабочих, сторож, уборщица. Если в коммуне проживает более 100 000 жителей у мэра в распоряжении аппарат с 2 тысячами служащих, а в штатном расписании мэрии более 60 позиций и многообразие служб: юридическая и финансовая, транспорта, образования, культуры и отдыха и др.

Содержание функциональной стороны жизнедеятельности коммуны многогранно. К сфере традиционных функций относятся: регистрация актов гражданского состояния, проведение выборов и поддержание общественного порядка. В ведении коммуны сегодня находятся объекты социальной сферы (ясли, содержание домов престарелых, ритуальные центры и пр.), начальное образование, пути сообщения. В результате децентрализации к коммунам перешел ряд функций государства, в частности: градостроительство (коммуна разрабатывает местные планы застройки, а мэр выдает разрешения на ее осуществление от имени коммуны [12]); вопросы социального найма жилья; образование (государственные школы находятся в собственности коммуны и она вправе вносить изменения в образовательные программы); экономическая поддержка предприятий (прямая или косвенная); содержание портов для прогулочных судов и гражданских аэродромов; санитарные меры (сбор бытовых отходов, очистка сточных вод и водоснабжение); содержание культурных объектов; создание туристических агентств.

Функции, реализуемые коммуной можно анализировать по деятельному началу, выделяя обязательные и факультативные. Обязательные: это – жилищные вопросы и обеспечение населения жильем, занятость населения и рабочие места, организация профессионального обучения молодежи, санитария и гигиена, транспортное обеспечение, здравоохранение, социальное обеспечение в коммуне, просвещение, охрана окружающей среды; факультативные устанавливает муниципальный совет исходя из необходимости и потребностей населения, например, организация культурных и досуговых центров, сооружение спортивных объектов и др.

Активная сторона коммунальной жизнедеятельности позволяет особо отметить хозяйственно-экономическую функцию: непосредственная хозяйственная деятельность и управление коммунальным имуществом; регулирующее воздействие на частное предпринимательство; обеспечение комплексного развития территории. Заметим что феномен «местное хозяйство» во Франции предполагает включение объекта хозяйствования не по форме собственности (объект может быть не в коммунальной собственности), но по функциональному критерию – должен выявлять направленность на удовлетворение потребностей и нужд жителей коммуны. Коммунальные органы при этом воздействуют на предпринимательский сектор, используя разные рычаги: административные – распоряительство, а порой и прямой контроль, планирование; финансовые – финансовое стимулирование и поддержка, налогообложение; контрактные формы включения в систему местного хозяйствования и правовой контроль через свои инспекции по возложенным обязательствам, исполнению контрактов и др.

Важнейшей функцией коммуны является *комплексное развитие местного хозяйства* через систему коммунальных публичных служб: водоснабжения, электроснабжения, коммунального транспорта, похоронных услуг, коммунальной инфраструктуры посредством и эффективного управления коммунальной собственностью (коммунальная собственность – базовый компонент системы местного хозяйствования). Заметим, что в системе коммунального хозяйствования органично «сочетаются» коммунальная и частная собственность. Сегодня выделяется многообразие форм коммунального управления предприятиями и службами общей системы хозяйствования. Если деятельность идет за счет бюджета коммуны – в арсенале муниципалитета непосредственные формы управления, за счет служб муниципалитета – доминируют опосредованные формы управления, которые выявляются посредством возложения на частного коммунальных обязанностей (обслуживание дорог, архивов, похоронные услуги и др.), используются и партнерские формы финансового участия для решения коммунальных проблем.

Выделяются *три основных вида контрактной формы муниципального обслуживания* и вовлечения частного в сферу муниципального хозяйствования: концессия, заинтересованное управление, аренда [9, с. 65–70]. При концессии муниципалитет поручает частному лицу на договорной основе обеспечение той, или иной муниципальной службы на определенный срок (например, транспортное обеспечение, телевидение, больничные услуги, туристические услуги, похоронные бюро, и др.) – доход концессионера зависит только от оплаты (та-

рифа) населением предлагаемых ему услуг. Заинтересованное управление – вторая контрактная форма, возлагаемая на частное или юридическое лицо. Доход здесь, в отличие от первой формы зависит не от прибыли конкретной службы, но от экономии ресурсов, организации и степени охвата населения и от качества предоставляемых услуг. При аренде размер арендной платы заранее определен в договоре и доход арендатора – это разница между доходом службы и арендной платой за землю, помещение, арендуемые дороги и др. Есть и такая форма оказания муниципальных услуг, как делегирование коммунаой функций коммунального обслуживания различным общественным организациям, фондам, центрам социальной деятельности и помощи.

Как отмечает мэр XVI округа Парижа Пьер Теттенжи: «Без денежной базы – любая власть превращается в фикцию». В этой связи существенна *структура доходов коммунального бюджета* (состоит из двух крупных разделов: бюджета текущей деятельности или бюджета функционирования; бюджета инвестиций и нового строительства). Можно выделить четыре группы источников коммунальных доходов: доходы от муниципальной собственности и местного хозяйства; налоговые поступления в пользу коммуны; дотации (прежде всего государственные); кредиты и займы: частные и государственные.

Первая группа – это *доходы от муниципальной собственности и местного хозяйства* (в бюджете коммуны их доля составляет до 11 %). Эти доходы могут носить как единовременный характер, так и регулярный. К ним следует отнести доходы от продажи коммунальной недвижимости и за единовременные лесовырубки; доходы от сдачи в наем движимой и недвижимой муниципальной собственности; доходы за право охоты и рыбной ловли на территории муниципалитета; доходы от продажи сельскохозяйственной продукции. Значимы в этой группе и доходы от административных услуг, от оплачиваемых публичных служб (торговых, транспортных и др.), от муниципальных диспансеров, столовых, кинотеатров, от продажи дешевых муниципальных квартир и др.

Вторая группа – это *доходы от налоговых поступлений* (до 50 % их доля в бюджете коммуны). Выделяются 4 основных местных налога: на недвижимость; на природные ресурсы; за проживание на территории муниципалитета; профессиональный налог. Последним облагаются профессионально осуществляемые виды деятельности с целью извлечения прибыли. Это должна быть постоянно «повторяющаяся деятельность» (объекты профессионального налога – индивидуальное хозяйство, акционерные общества, ассоциации юристов, медиков и др.). Профессиональный налог исчисляется на основе кадастровой стоимости использованных ресурсов (земля, помещения, средства) и заработной платы. По сути «профессиональный налог» – это городской налог и в коммунах с числом жителей более 5 тыс. он дает дол 50 % всех налоговых поступлений.

Государственные дотации в бюджете коммуны могут составлять до 35 %. Отметим ряд моментов: а) механизм распределения этих дотаций – неотъемлемый компонент территориального управления в целях сохранения единой государственно-экономической системы; б) следует также напомнить, что самофинансирование местного управления, понимаемое как хозяйствование за счет исключительно местных финансов – нонсенс; в) во Франции государственные до-

тации составляют значительную долю финансовых ресурсов коммун, и доля их тем больше, чем меньше коммуна (здесь прослеживается зависимость соразмерность, а малых коммун во Франции с населением менее 700 чел. около 26 тысяч).

Кредиты и займы как бюджетная составляющая. Кредиты важны особо для финансирования нового строительства и дают поступления – до 15 %. Местные органы часто прибегают к кредитам и их доля в затратах на инвестиции достаточно велика, хотя имеет тенденцию к снижению. 5 за кредит зависит от срока кредитования: чем длиннее срок, тем % выше. Для кредитов на срок более 1–2 года процент за кредит равен – 9 %; на срок до 6–10 лет процент за кредит равен – 9,4 %; на срок 20–30 лет процент равен – 10,7 %. В начале реформы децентрализации, к середине 80-х годов выявился и рост доли % выплачиваемых по займам в общих расходах муниципалитетов. Так в коммунах, где менее 10 000 населения показатель возрос с 12 % в 1982 г., до 15 % в 1986 г. Общий вывод: государственная финансовая поддержка коммунам необходима, так как децентрализация АТУ с передачей компетенции «вниз» влечет рост расходов местных органов, а с этим повышение ответственности за результаты реформы как местных властей, так и центральной власти – государственных органов.

Охарактеризуем расходную составляющую коммунального бюджета: 30 % – составляют расходы на содержание персонала, общую администрацию и коммунальную полицию, судопроизводство на местном уровне и пожарную охрану; 12 % – это расходы коммуны на дорожное строительство, транспорт коммунальный и жилищное строительство; 11,6 % – составляют расходы на здравоохранение, медицинское и санитарное обслуживание; 6,6 % – расходы на местное хозяйство и государственные предприятия. Особую роль для местных территорий Франции, в связи с этим, *играет принцип финансовой автономии коммун*, получивший юридическое закрепление в законе от 29 июля 2004 г. В законе конкретизированы источники средств, которыми распоряжается местная власть и задана планка, ниже которой автономия опускаться не может (процент собственных средств в совокупных средствах не может быть ниже уровня достигнутого в предыдущем году). Наибольшая часть средств – более 55 % от всех местных поступлений сосредоточена в коммунах (коммуны несут и большую часть расходов на местном уровне – 56 %, против 32,8 у департаментов, 11,35 у регионов).

Несмотря на стремление к самостоятельности и сохранению своеобразия, коммуны часто образуют межкоммунальные ассоциации в целях реализации хозяйственных проектов, осуществить которые в одиночку трудно. Французское законодательство предоставляет возможности для разрешения существующих проблем путем ассоциирования коммун и их группирования в межкоммунальные сообщества. Кооперация коммун впервые получила отражение еще в законе в 1890 году. В условиях развертывания реформы децентрализации, в 1992–1999 гг. эта тенденция обретает особую жизнь – только за этот период число объединений возросло в 6 раз и указанная тенденция получает законодательное оформление [13]. 12 июля 1999 г. был принят закон о межкоммунальном сотрудничестве, которым предусмотрено три вида межкоммунальных образований: сообщество коммун для сельских районов, сообщество поселений с

численностью жителей от 50 тыс. жителей; городское сообщество с общей численностью населения от 500 тыс. человек.

На основе этих новых структур коммунальные коллективы получили возможность проводить согласованную политику в области экономического развития и обустройства локальной территории проживания и деятельности, с большей эффективностью реализовывать проекты, связанные с жилищным строительством, с развитием дорожно-транспортных сетей, формированием системы разнообразных служб общего назначения (водо- и теплоснабжения, социальной и культурной инфраструктуры и др.). Коммуны вправе объединяться для конкретных видов деятельности (сбор бытовых отходов и утилизация мусора, городские дороги и транспорт и др.), либо для разработки проектов экономического, хозяйственного или городского развития. Межкоммунальные образования, имеют специализированную компетенцию и вправе принимать собственные решения и исполнять их. Более того, по закону от 13 августа 2004 г. их коллективные управленческие органы могут выполнять некоторые функции региона или департамента (с согласия последних). Существуют основные формы такого исполнения: а) гибкая или ассоциативная – без собственного налогообложения, которая финансируется за счет коммун-членов; б) углубленная – федеративная (с собственным налогообложением) – для нее характерна четкая сфера компетенции и наличие средств у членов. Финансирование деятельности таких межкоммунальных структур может осуществляться также за счет единого профессионального налога. Каждая из указанных форм имеет подвиды в зависимости от целей и состава конкретных участников: например смешанные синдикаты коммун позволяют объединять усилия с департаментами и регионами – в финансовом отношении более обеспеченными структурами.

С 1992 г. в соответствии с Коммунальным кодексом Франции в каждом департаменте утверждается *департаментская комиссия по межкоммунальному сотрудничеству*. Наряду с его должностными лицами департамента в нее входят мэры и их заместители, муниципальные советники – избираемые мэрами сгруппированных коммун по специальной системе согласования. Эта комиссия вправе рассматривать любые предложения по межкоммунальному развитию и информируется о любом проекте межмуниципального сотрудничества и деятельности ассоциации коммун с целью их координации и разработки планов общего развития, обустройства коммунальной жизнедеятельности в конкретном департаменте.

Простыми формами ассоциативного развития являются *межкоммунальные соглашения и совместные конференции*. Если несколько коммун обладают собственностью и неделимыми правами, к этому общим интересом развития, то для управления их публичными службами, которые к этой собственности и правам имеют отношение, создается синдикальная комиссия как юридическое лицо публичного права, а это – уже более продвинутая форма сотрудничества. Такая комиссия состоит из делегатов коммунальных советов, назначаемых советами и работающими под председательством синдика – избираемого делегатами из своего состава. Полномочия комиссии и синдика по управлению собственностью такие же, как полномочия муниципального советом и мэров в этих

областях. Однако продажа, обмен, раздел, приобретение недвижимого имущества и операции с этим связанные в компетенции муниципальных советов – и только последние уполномочивают председателя комиссии совершать соответствующие действия.

Действенной формой сотрудничества является *синдикат коммун*, который определяется коммунальным кодексом как публичное учреждение. Он образуется в тех случаях, когда муниципальные советы заинтересованных коммун выразят желание объединить коммуны, которые эти советы представляют. С целью осуществления какой-либо деятельности или представления какого-либо обслуживания имеющего межкоммунальный характер. Синдикат управляется комитетом, состав которого избирается муниципальными советами соответствующих коммун. Каждая единица представлена в комитете двумя делегатами. При этом выбор совета может быть возложен на любого гражданина, отвечающего требованиям членства в муниципальном синдикате. Исполнительным органом синдиката является председатель. Кроме этого, действует бюро, включающее нескольких членов, председателя и вице-председателя. Финансирование синдикатов идет из трех источников: финансовые взносы коммун, доходы синдикатов, займы и субсидии от государства.

Важная форма межкоммунального сотрудничества – *дистрикты* как публичные учреждения, группирующиеся на основе нескольких коммун. Дистрикт организуется органом компетентной власти по требованию не менее двух третей советов заинтересованных коммун. Управляется дистрикт советом, включающим делегатов от коммун и бюро. В соответствии с коммунальным кодексом возможно образование также *городского сообщества* – публичного учреждения межкоммунального сотрудничества, полномочия которого и правила идентичны полномочиям и правилам, относящимся к территориальным коллективам. Городское сообщество объединяет на основе единства интересов несколько коммун, какой-либо агломерации в департаменте с населением более 20 тыс. человек. Городское сообщество управляется советом, состоящим из делегатов коммун. Его численность определяется по специальной таблице с учетом объединившихся коммун и массива жителей агломерации. При объединении более 50 коммун с населением более 1 млн. жителей число делегатов от коммун может достигать 140 человек.

Городскому сообществу передается компетенция по следующим блокам вопросов: 1) межкоммунальные хартии развития и оснащения; руководящие программы; планы освоения земель или заменяющие их документы; проекты урбанизации; создание земельных резервов; 2) создание и эксплуатация совместных зон обустройства; действия направленные на экономическое развитие; создание и оснащение зон промышленной деятельности, сферы обслуживания, ремесленной, туристической деятельности; деятельности в аэропортах и портах; меры восстановительного характера имеющие общий интерес.

Эффективны *межгородские ассоциации коммун*, действующие в городах Бордо, Лион, Лилль, Шербург, Страсбург – обязательным условием для их создания является проживание на территории ассоциации более 50 тыс. жителей. В компетенции таких ассоциаций функции: планирование развития, создание и

благоустройство жилья, промышленных, ремесленных и приморских зон, строительство, оборудование и содержание школьных зданий, служба противопожарной охраны, городской общественный транспорт (состав управляющего совета: 50–140 чел.) Источники дохода: собственная деятельность ассоциации, налоговые ресурсы от коммуны, субсидии и займы от местных и государственных органов власти.

В местной системе Франции успешно функционируют сегодня *межкоммунальные округа*, сходные с системой синдикатов, но специализированные по конкретному направлению местной жизнедеятельности. Здесь аналогия и со специализированными округами в системе американского местного управления: по энергоснабжению, пожарные, школьные округа и др. Спектр управленческой деятельности межкоммунальных округов многообразен: управление жилищными службами и социального характера; центрами противопожарной охраны, развитие общественного транспорта, осуществление санитарного и эпидемиологического контроля; похоронные услуги; строительство спортивных сооружений; вопросы урбанизации в округе. Управляется округ советом аналогичным муниципальному совету (входят депутаты от муниципальных советов). Финансовую базу округа составляют: доходы от собственных окружных налогов; отчисления от коммунальных налогов; доходы от собственных услуг населению; займы и субсидии. Сегодня во Франции действует более 160 межкоммунальных округов, оперативно обеспечивающих потребности населения в качественных услугах.

Кооперация местных коллективов на коммунальном уровне дает возможность французским властям, сохраняя традиционное административное деление страны концентрировать средства, распыленные между множеством мелких коммун, придавать более четкую структуру местным проектам, способствовать развитию самоуправления на базовом уровне жизнедеятельности локальных территорий [7]. Объединенные французские коммуны во многообразии форм сотрудничества образуют целостные без анклавов ассоциации, аккумулируют и эффективно решают в актуальные задачи обеспечения и удовлетворения, защиты конкретных интересов граждан. Зарубежный опыт ассоциативной кооперации на коммунальном уровне сегодня приемлем к востребованию муниципальными образованиями Российской Федерации в целях комплексного обеспечения и защиты муниципальных интересов.

Основные понятия и термины к закреплению материала

Аппарат мэра. Аренда. Выборы муниципального совета. Городское сообщество. Доходы коммуны. Договорные формы. Займы. Заинтересованное управление. Заместители мэра. Избирательная коммунальная система. Кодекс коммуны. Контрактное участие. Концессия. Мандат муниципальный. Муниципальный совет. Надзор государственный. Основной бюджет коммуны. Полномочия мэра. Публичные службы коммуны. Профессиональный налог. Расходы коммуны. Синдикат коммун. Функции коммуны. Формы межкоммунального сотрудничества. Хартия коммунальная.

§ 3. Децентрализация и регионы в трехуровневой системе местного управления Франции

Закон о децентрализации АТУ во Франции «Закон о правах и свободах коммун, департаментов регионов» от 2 марта 1982 г. определил права и ответственность *коммун, департаментов и регионов*, дал начало одной из важнейших реформ в стране [10]. К основным вехам реализации реформы децентрализации следует отнести ряд этапов.

На первом этапе (1982–1992 гг.) происходит передача ряда полномочий от государства местным коллективам и ряд новаций в отношении государственных органов к органам местного управления:

- сокращение контроля деятельности местной власти со стороны государственных органов: префект лишен права на «априорный контроль» и не оценивает необходимость местных актов, но выявляет их соответствие закону;

- префект не вправе требовать отмены местного акта, но обязан обращаться в административный суд (только последний вправе вынести решение об отмене в двухмесячный срок местного акта в случае противоречия закону). Он может уведомлять местные власти о своих намерениях и указывать на замеченные несоответствия законности (в целях возможности избежать судебной процедуры);

- передача значительных государственных полномочий исполнительной власти департаментам и регионам, связана с тем, что эти полномочия отныне возлагаются на Председателя Генерального совета в департаменте и Председателя регионального совета;

- председатель, избираемый местным советом, отныне возглавляет, не только местный представительный орган, но и местную администрацию, составляет и исполняет местный бюджет, иные решения выборного местного совета.

На втором этапе (1992–2002 гг.) на основе закона от 6 февраля 1992 г. гражданам дано право на полную информацию о действиях местной власти и участие в принятии решений. Были закреплены права выборного меньшинства в генеральных и региональных советах, а также определены рамки взаимодействия между коммунами с целью активизации форм коммунального сотрудничества и иных форм кооперации местных коллективов.

Третий современный этап децентрализации начался с 2003 г. и был связан с внесением 28 марта 2003 г. поправок в Конституцию Франции. Своеобразие этого этапа объективировано экономическими и демографическими переменами, происшедшими на рубеже перехода к третьему тысячелетию, повлекшими изменения как в системе демократического самоуправления, так и возникновение ориентиров в территориальном развитии: объединение Европейских стран, интеграция регионов и департаментских объединений в стране.

В Конституции Франции в начале этого этапа были:

- а) зафиксированы все формы административно-территориальных образований: коммуны, департаменты, регионы, образования с особым статусом и за-

морские территории. (Четыре «заморские территории» Гваделупа, Гайяна, Мартиника, Реюньон имеют двойной статус – департамента и региона). Важно и то, что регионы получили конституционное закрепление правового статуса местного коллектива. Этим самым получает конституционное признание «трехуровневая» система местного управления во Франции. В России, согласно закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» функционирует «двухуровневая» система местного самоуправления» [8];

б) в законодательстве страны закреплен ряд новых прав местных властей: на эксперимент (как временное приостановление действующих законов в отношении местных единиц с целью тестирования новых принципов местного управления в условиях продолжающейся децентрализации); право на местный референдум с возможностью принятия решений самим населением; на петицию избирателей к местным властям. Заметим, что такие положения ранее отсутствовали в законодательном механизме, хотя некоторые из них, как например, право на финансовую автономию местных коллективов существовали – «де-факто». Право граждан на местный референдум признавалось только за коммунами, однако при этом результаты референдума не имели обязательной силы, носили лишь консультативно-рекомендательный характер для органов власти. Правовая коррекция направлена на углубление децентрализации, связана с принятием законов, уточняющих способы проведения местных референдумов и экспериментов, а также на реализацию финансовой автономии местных сообществ. Так, в законе от 13 августа 2004 г. отдельная глава посвящена работе местных властей в этом направлении.

Важно, что участие населения в местном управлении должно обеспечиваться свободным доступом к информации (бюджетным документам, решениям муниципального совета, административным актам), активным участием в выборах и местных референдумах, правом гражданина обжаловать у административного судьи решения коммуны, если они наносят ущерб его интересам, а также прибегать к помощи различных консультативных органов – советов, комиссий и др. [2, с. 122–133].

Регионы относительно новые административные единицами со статусом местного коллектива. Выступают прежде всего, как экономико-хозяйственная форма объединения департаментов и коммун для лучшего планирования и размещения производительных сил, а также развития ряда направлений социального и культурного порядка (во Франции 22 региона и каждый охватывает территории нескольких департаментов).

Регион координирует все экономические инициативы территориальных образований, входящих в его состав: определяет режим экономической поддержки предприятий и выносит решение о ее предоставлении; после консультаций с департаментами и коммунами разрабатывает в порядке эксперимента на 5 лет) региональную схему экономического развития. В ведении региональных властей разработка региональной схемы территориального благоустройства, развитие региональной транспортной системы, подписание договоров с

государством о совместных действиях, (например, план «Университет – 2000» для строительства региональных университетов).

Напомним, что до 1982 г. регион не наделялся статусом местного коллектива и не являлся уровнем системы местного управления, представлял административно-территориальную государственную структуру. Префект региона – главный чиновник был и одновременно префектом, входящих в регион департаментов, наделялся функциями координации, информации, консультативного характера (с этим ряд полномочий административного характера и по принятию решений закреплялись за префектами департаментов в режиме «априорного контроля») [1]. Основным управленческим органом в регионе выступала *региональная административная конференция, состоявшая* из префектов департаментов, инспекторов по развитию экономики в департаментах, которая формировала и контролировала комиссии регионального развития. В состав таких комиссий входили три группы участников: 1-я группа, 25 % состава – это выборные лица от Генеральных советов департаментов, мэры и советники от коммун (назначались Генеральными советами); 2-я группа, 50 % состава – специалисты отраслей экономики, представители различных социальных групп (назначались торговыми палатами при департаментах); 3-я группа, 25 % состава, назначаемые Премьер-министром в регион компетентные эксперты, особо профессиональные в вопросах экономического и хозяйственного развития.

В соответствии с целями реформы АТУ регион получил конституционный статус местного коллектива с правом на собственную организацию местных органов и властную компетенцию. Институт региональной префектуры переведен в режим «апостериорного» контроля», а органом представительной местной власти становится выборный населением на 6 лет Региональный совет. 16 марта 1986 г. зафиксировано как знаменательная дата – впервые во Франции состоялись выборы региональных советов. Региональный совет стал органом местной власти с правом принятия решений, а его Председатель – главой региона с функциями главы региональной администрации (при совете образовано бюро, а от прежней системы сохранился социально-экономический комитет как консультативный орган).

Законом от февраля 1992 г. была изменена терминология и внесены новые коррективы: название «*социально-экономический комитет*» заменено на «*региональный социально-экономический совет*»; бюро регионального совета заменено как и в департаменте на постоянную комиссию, члены которой избираются из региональных советников на пропорциональной основе.

Что представляют собой органы управления региона в условиях децентрализации?

Высший выборный орган – Региональный совет (избираются населением лица, достигшие 21 года: проживающие в регионе, либо являющиеся его налогоплательщиками, либо занимающими какую-либо выборную должность). Условия выборов – аналогичные выборам советников в департаментские Генеральные советы. Выборы проходят одновременно во всех регионах по всей национальной территории. Проводятся по пропорциональной системе в один

тур по спискам. Последние подаются по департаментам партиями и их коалициями (каждый список содержит число кандидатов, равное числу мест в региональном совете). Заметим, что голосование проходит по закрытым спискам, т.е. избиратели в отличие от коммунальных выборов не имеют права изменять списки во время выборов: вычеркивать кандидатов, дописывать новых (любой список-бюллетень с зачеркнутыми и дописанными фамилиями рассматривается при подсчете голосов избирателей как испорченный бюллетень). Распределение мест в Региональном совете после выборов происходит по пропорциональной системе, что позволяет провести их в один тур. Списки, набравшие менее 5 % голосов избирателей участвовавших в голосовании – не получают ни одного мандата в совете.

Каковы полномочия Регионального совета по управлению регионом?

- Прежде всего, это решение социально-экономических проблем региона, ради этого орган создавался и с этой целью при нем функционирует «региональный социально-экономический совет».

- Разработка регионального плана и контроль, чтобы последний был скоординирован с национальным общегосударственным планом, определение среднесрочных целей экономического, социального и культурного развития региона (для этого совет может оказывать прямую и непрямую помощь предприятиям, испытывающим трудности, планирующим новое производство в регионе, или модернизацию своего производства).

- Важные полномочия у совета в деле благоустройства территории и охраны окружающей среды, строительных работ. Он вправе участвовать в финансировании государственных проектов, представляющих интерес для региона, планировать и финансировать строительство региональных технополисов, технологических парков.

- В области образования и культуры к компетенции совета относятся решения по строительству, содержанию и оборудованию лицеев, специализированных образовательных учреждений, морских училищ; региональным властям принадлежит центральная роль в разработке программ профессионального обучения, а также профессионального художественного обучения. Власть региона организуют и финансируют музеи и архивы регионального уровня: на совет возложена ответственность за создание общего перечня охраняемых культурных памятников (в порядке эксперимента памятники государственного значения могут быть переданы региону в собственность).

- Региональный совет формирует систему региональных исполнительных органов и организует различные службы на своей территории, создает новые рабочие места, выполняет координирующие и консультативные функции. Все эти функции находят отражение в региональном бюджете, который принимается также как департаментский и коммунальный бюджеты.

Исполнительная власть в регионе представлена Председателем регионального совета, избираемым советом из своего состава на 6 лет. Для выборов

требуется кворум советников из двух третей (но, если не было кворума, то через 3 дня на следующем заседании совета проводятся выборы уже без кворума). Как правило, Председатель избирается большинством по мажоритарной системе в силу возможных партийных коалиций и трудностями с кворумом, зачастую в три тура.

По закону от 6 февраля 1992 г. вместо бюро Регионального совета при нем действует постоянная комиссия с целью введения в исполнительную власть представителей политического меньшинства (оппозиции). Выборы в постоянную комиссию сегодня проходят также как выборы подобной комиссии при Генеральном совете департамента, при этом законом предусмотрены меры, способствующие достижению консенсуса в этом деле. Заместители Председателя совета избираются одновременно с постоянной комиссией и могут получать определенные полномочия от Председателя регионального совета.

Каковы полномочия региональной исполнительной власти во Франции?

Председатель Регионального совета играет руководящую роль в отношении решений выборного органа. Он исполняет вступившие в силу его решения, как и председатель Генерального совета в департаменте. Он созывает Региональный совет и председательствует на заседаниях, готовит решения совета и бюджет региона (отвечает за исполнение бюджета), обнародует решения выборного органа и передает их префекту региона для юридического контроля. Председатель руководит региональными исполнительными службами и их персоналом, производит назначения на административные должности. Ему подчиняются также государственные служащие региональной администрации: он повышает их в должности, налагает взыскания. Отметим, что в отличие от глав исполнительной власти в департаменте и мэров коммун председатель регионального совета не обладает полицейскими функциями. Когда говорят о его полицейских мерах на заседании регионального совета, то имеют в виду права на принятие мер по наведению порядка на публичных заседаниях: например, очистить зал от публики, восстановление порядка при конфликтности региональных советников участвующих в дебатах и др.

Важной структурой является *«региональный социально-экономический совет»* – консультативный орган, который выносит рекомендации для исполнительной власти. Состав членов зависит от численности населения региона: состоит из представителей предприятий и категорий лиц, не получающих зарплату (свободные профессии, семейные предприятия и др.), профсоюзов лиц наемного труда и других организаций, участвующих в социально-экономической жизни региона, а также их экспертов. Процент мест, отводимых различным категориям советников, устанавливается специальным декретом. Установлены следующие квоты: 35 % – представителям предприятий и категориям лиц, не получающих зарплату; 35 % – представителям профсоюзов лиц наемного труда; 25 % мест – представителям организаций участвующих в жизни региона (например, от семейных ассоциаций и др.); 5 % мест – экспертам,

выдающимся специалистам и общественным деятелям, способствующим развитию региона (они назначаются Премьер-министром Франции).

Региональный социально-экономический совет действует как децентрализованный орган управления. Он избирает своего председателя, а последний созывает заседания совета. Председатель регионального совета запрашивает заключение консультативного органа по тем, или иным вопросам. Социально-экономический совет вправе собираться и по своей инициативе (заседания проходят как публичные), но проконсультировавшись по конкретному вопросу с главой региона. Председатель регионального совета и региональный префект имеют вправе выступать на заседаниях социально-экономического совета.

Заключения, выносимые социально-экономическим советом, должны приниматься на его заседаниях только большинством голосов, но при соблюдении кворума. Если заключение по данному вопросу обязательно, то соответствующий вопрос должен быть направлен заранее (до вынесения его на Региональный совет). Заключение называется факультативным, если запрашивается председателем Регионального совета. Но, социально-экономический совет ходе изучения материалов соответствующего дела вправе выносить и так называемые «свободные» заключения (незапрашиваемые) по любому вопросу, относящемуся к сфере компетенции региона.

Каковы экономико-хозяйственные формы региональной поддержки развития в департаментах и коммунах?

Приоритетное место занимают *региональные премии за содействие занятости* населения на территориях департаментов и коммун. Они предназначены для субсидирования предприятий бизнеса для приобретения нового оборудования и оснащения производства, направлены на расширение или реконструкцию действующего производства. Размер премии зависит от численности населения данной территории, учитывается и факт притягательности для частного бизнеса крупных агломераций, чем малых городов. Например, если в коммуне проживает более 100 тыс. человек, то – тах размер премии за одно, вновь созданное рабочее место в 90-е годы составлял 10 тыс. франков; там же, где плотность населения была менее 100 тыс. человек – тах размер составлял уже 20 тыс. франков; в горных районах и малонаселенных местностях за одно создаваемое рабочее место – тах размер равнялся 40 тыс. франков. Значимы *региональные премии за создание новых предприятий* – выплачиваются всем новым, зарегистрированным за 12 месяцев последнего года предприятиям. В таком случае максимальная величина разовой премии составляла 150 тыс. франков; если же запускалась приоритетная форма производства – 200 тыс. франков.

Существенными для обеспечения хозяйственного потенциала стали выдаваемые *процентные ссуды и авансы* – они применяются регионом для стимулирования и расширения хозяйственной деятельности на низовых уровнях местной системы. Указанные формы экономической поддержки – в основном прерогатива региональных органов местного управления.

Весома помощь от департаментов и коммун в поддержку бизнеса и развития предприятий в регионе. На этих местных уровнях прямая помощь выступает в форме «дополнения» – если у региона не хватает средств на поддержку конкретных производств. Но, для получения экономической помощи от этих местных единиц необходимы следующие условия: а) если помощь оказывает регион до 70 %, то поддержка от департаментов и коммун составит 30 % совокупного потенциала; б) важно чтобы не нарушить законодательный «предел» финансовой помощи от местного управления и если, регион оказал поддержку на 100 %, то не допустимо ее превышение за счет департаментов и коммун. Отметим, что прерогативой департаментов и коммун остается прямая экономическая помощь кооперативному сектору в регионе. В этом случае поддержка идет в виде субсидий и в форме участия местных органов в кооперативном капитале.

Важное направление – *косвенная помощь* развитию частного бизнеса в региональном экономическом пространстве от всех уровней местного управления: регионального, департаментского, коммунального в форме различных гарантий и поручительств, различных скидок с цен и продаж, с арендной платы за здания и объекты. Существенны также временные освобождения от уплаты «профессионального налога» при сооружении объектов социальной инфраструктуры и аукционах; скидки с продажной цены земельных участков; поощрения нововведениям и участия в международных ярмарках, салонах.

В ряду условий регионального экономического развития, и особо департаментов и коммун в условиях децентрализации, *существенна роль государственной поддержки* в форме государственных дотаций. В механизме дотационной поддержки выделяется общая государственная дотация функционирования (ОГДФ): поступает за счет средств от налога на добавленную стоимость и состоит из 4-х частей: базовой, уравнительной, компенсационной, специфической. Базовая часть (40 % ОГДФ) – определяется исходя из численности проживающих граждан в коммуне. Уравнительная часть (37,5 % ОГДФ) – определяется через соотношение «уровней» богатств и финансовых ресурсов коммуны, которые формируются посредством четырех основных налоговых показателей в пользу коммуны. Компенсационная часть (22,5 % ОГДФ) – учитывает численность детей в коммуне, которые должны быть охвачены образованием; определяется также протяженностью дорог и состоянием жилого фонда в коммуне; Специфическая часть – *дотации коммунам*, на территории которых расположены курорты, туристические комплексы и пр., также для центральных городов (Париж, Марсель, Лион). Эти дотации предоставляются особыми решениями финансовых органов при участии властей региона.

Департаменты Франции обеспечены государственными дотациями и главная из них – *государственная дотация функционирования департамента* (структурируется на основную, уравнительную, специальную – для функционирования системы местного управления департамента). Есть у департамента и

особая государственная дотация на развитие средств коммуникации в сельских местностях; существенна и государственная дотация на капитальное строительство в департамент. Отметим и такое условие: чтобы департаменты «не сидели на шею коммун» в законе четко определены доля средств от государства и доля от коммун в бюджете департамента. Государственная поддержка крайне важна и дотациями от государства пользуются все местные коллективы: департаменты, коммуны и регионы. Региональные органы управления Франции с 1988 г. получили право и на общую государственную дотацию децентрализации – которой они могут распоряжаться по собственному усмотрению (но в целях комплексного развития региона).

В региональном развитии значим фактор *специальных субсидий*. Государственные органы, регионы и департаменты вправе предоставлять коммунам специальные субсидии для заранее утвержденных целей. В бюджете инвестиций коммун специальные субсидии составляют до 20 %. Чтобы коммуне получить эти субсидии необходимо определить цели, произвести расчеты и наметить этапы (куда будут потрачены средства: на жилье, благоустройство и др.). Специальные субсидии не могут использоваться на другие цели: если договор нарушен, то коммунальный орган обязан вернуть средства; аналогично, субсидии подлежат возврату если в течение двух лет после заключения договора не начато даже подготовительных работ. Размер специальных субсидий определяется специальными расчетами, а их источниками являются государственный бюджет и специализированные национальные фонды (такие фонды образованы в стране для поддержки развития спорта, развития культуры, строительства и оборудования школ и т.д.).

В системе регионального развития значим интегративный фактор: особо проявляется в формах *междепартаментской и межрегиональной кооперации*. Законом 1992 г. предусмотрено, что междепартаментские организации и учреждения «добровольно создаются по решению двух или нескольких генеральных советов соседних и даже не граничащих между собой департаментов и что в них могут входить коммуны» [26]. До принятия этого закона в них могли входить с правом решающего голоса только департаменты, а такие партнеры как коммуны или регионы, которые хотя участвовали в финансировании сооружений и других работ, проводимых этими междепартаментскими организациями, однако не имели в советах последних права голоса. Межрегиональная кооперация по Закону от 1992 г. действует посредством образования межрегиональных союзов как государственных организаций в которые входят два, три или четыре соседних региона. Эти образования создаются специальным декретом по решению Государственного совета Франции (каждый из 22-х регионов вправе входить, однако, только в один межрегиональный союз).

На интегративной основе впечатляющий подъем переживают французские *региональные столицы*. Вокруг них образуются промышленные и университетские зоны, центры профессиональной подготовки, во многом благодаря

сотрудничеству между руководителями предприятий, депутатами, службами министерств на местах, (последние играют при этом порой решающую и стимулирующую роль). Торгово-промышленные палаты и палаты ремесел создают в региональных столицах свои службы на предприятиях и в центрах технической подготовки. Слабее, однако, приспособляется к обслуживанию интересов малого и среднего бизнеса банковский сектор, поскольку еще сильно централизован и имеет жесткую иерархическую структуру управления. Наиболее восприимчивы к проблемам своего развития и трудоустройства выпускников стали университеты Франции, которые ввели специализацию по проблемам управления предприятиями и сферам хозяйственной деятельности. За 20-летний период реализации реформы децентрализации значительно выросло число университетских технологических институтов и коммерческих школ. Преподаватели и руководители предприятий сегодня организуют производственное обучение для учащихся.

Мэры крупных региональных городов, раньше других осознавшие культурные потребности управленческого персонала, активизировали открытие соответствующих досуговых и культурных учреждений, концертные залы и оперные театры. Заметим, что собственный оркестр является обязательным атрибутом привлечения в город современных менеджеров и специалистов, закрепления в коммунальных службах продвинутых инженерно-технических кадров и коммерсантов.

Города среднего размера, как Монпелье, Рен, Руан и др. также стали экономическими и культурными центрами. Например, Монпелье быстро развивается, а его городская зона насчитывает более 450 тыс. жителей и простирается почти до моря. Такие города как Фронтиньян, Люнель, Лодев, Безье также интегрируются и ориентируются на свою агломерацию, которая притягивает население и предприятия даже из других департаментов региона. Одновременно с демографическим, экономическим и культурным ростом подобные города превращаются в новые центры развития, где принимаются решения, оказывающие влияние на все близлежащие коммуны и даже на регион.

Показателен и выход всех трех уровней системы местного управления Франции на европейские структурные фонды в рамках функционирования единой Европы (местные органы могут по их просьбе и в порядке эксперимента распоряжаться средствами из таких фондов). Юридические нормы для коммун разработаны для всех стран – членов Европейского союза сегодня обязательные для всех видов территориальных образований. Европейская региональная политика направлена на выравнивание уровня развития локальных территорий с целью эффективного взаимодействия между ними [4]. Вообще, структурные фонды – Европейский фонд регионального развития, Социальный фонд и др. – являются главным инструментом политики интеграции. Не имея статуса субъектов единой Европы, местные территориальные образования всех уровней, тем не менее, имеют право отстаивать свое особое мнение и лоббировать собствен-

ные интересы посредством целого ряда новообразований: Региональный комитет, Совет коммун и регионов Европы, Региональную ассамблею Европы.

Сегодня образуются различные формы кооперации межрегиональных образований, предусмотренные еще рамочным соглашением от 1980 г. Перспективно образование «Еврорегион» – включающее Север департамента Па-де-Кале, английское графство Кент и уэльский регион, фламандский, брюссельский регионы. Законом от 13 мая 2004 г. определена возможность создания по инициативе территориальных единиц и их объединений также и особых Европейских дистриктов, со статусом юридических лиц и финансовой автономией.

Основные понятия и термины к закреплению материала

Административная региональная конференция. Выборы региональных советов. Государственные дотации. Государственная поддержка. Деконцентрированный орган управления. Еврорегион. Европейский фонд регионального развития. Исполнительная региональная власть. Косвенная помощь бизнесу. Межрегиональная интеграция. Председатель регионального совета. Префект региона. Полномочия регионального совета. Премии региональные. Регион. Региональный совет. Региональная схема экономического развития. Социально-экономический совет региона. Специальные субсидии. Трехуровневая система местного управления. Экономическое развитие региона.

Библиографический список

1. *Баранская, О.* Французское «око» центральной власти / О. Баранская, М. Журба [Текст] // Государственная служба. – 2000. – № 3. – С. 22–27.
2. *Болотина, Е. В.* Основные тенденции эволюции муниципального управления во Франции в новейшее время [Текст] / Е. В. Болотина, Ю. П. Пузанов, А. Г. Тищенко // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2005. – № 2. – С. 127–133.
3. *Василенко, И. А.* Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров [Текст] / И. А. Василенко – 5 изд. перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2013. – 495 с. – С. 322–332.
4. Европейская рамочная конвенция по приграничному сотрудничеству территориальных сообществ или властей [Текст] // Местное самоуправление в Российской Федерации: сборник нормативных актов. – М.: Белые альвы. – 1998.
5. Конституция Франции [Текст] // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. Сост. проф. В. В. Маклаков. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 91–139.
6. *Любимова, В.* Муниципалитеты: экономическая и социально-политическая роль [Текст] / В. Любимова // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – С. 87–95.

7. Межкоммунальное сотрудничество во Франции. Нормативные материалы [Текст] / Маклаков В. В. и др.; отв. за вып. Алферова Е. В. Изд-во ИНИОН РАН. – М., 1995. – 66 с.

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. Федерального закона от 25 июля 2011 г. № 263-ФЗ // Российская газета. 08. 10. 2003; 27. 07. 2011.

9. *Одинцова, А.* Территориальное управление во Франции [Текст] / А. Одинцова // Вопросы экономики. – 1991. – №. 5. – С. 63–75.

10. *Сорман, Ги.* Две истории [Текст] / Ги Сорман // Ваш выбор. – 1992. Ноябрь. – С. 18–19.

11. Структура и функции местных коллективов во Франции (второе издание) [Текст] // Информационные и учебные материалы // Посольство Франции в Москве. Координация Технического Сотрудничества. Российско-французская серия. – М., 1993. – № 14 – С. 52.

12. Франция: мэры вместо супрефекта // Ваш выбор. – 1992. Ноябрь. – С. 16–17.

13. *Фуриши Клеман.* Межмуниципальное сотрудничество во Франции: [выступление в России, май, 2010 г. / Service Public 2000]. URL: <http://www.coopregion.ru/uploaded/Actualites%20dec emb re%202009/HCE/ inter-communalite-RU.pdf>.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Практика современных государств подтверждает вывод, что устойчивые основы функционирования местных сообществ на демократических принципах должны быть обеспечены эффективными системами местного и муниципального управления. Чем больше вопросов обеспечения жизнедеятельности территориальных коллективов передаются под полную ответственность местных органов власти и институтов гражданского общества и чем выше уровень самоорганизации, тем полнее утверждение правовой и социальной государственности, обеспечение прав и свобод граждан.

Опыт местного и муниципального управления в развитых странах различными аспектами проявления: правовым и функциональным, эффективной структурой и качеством ответственного организационного менеджмента характеризует оригинальную практику взаимодействия государственного и местного управления, реализуется в конкретных формах государственных гарантий и поддержки местных сообществ. Этот опыт (муниципальный в США, общинного развития в ФРГ, коммунальной практики во Франции) своим позитивным управленческими потенциалом вполне приемлем к адаптации в России.

Следует, однако учитывать и специфику конкретной страны, исторический опыт и условия развития. Российские государственные деятели и практики-управленцы, граждане также могут иметь собственные оценки и критично воспринимать зарубежный опыт местного развития и муниципального управления в его специфических проявлениях. Вправе отстаивать альтернативные пути отечественного возрождения и предлагать оригинальные варианты и модели муниципального реформирования. Вместе с этим, нельзя игнорировать реальные факты муниципальной устойчивости в США, успешность муниципального строительства в объединенной с 1990 г. Германии, эффективный опыт децентрализации АТУ и межкоммунальной интеграции в современной Франции.

Опыт последней страны предлагает эффективные модели реформирования коммунального, департаментского и регионального уровней единой системы местного управления. Здесь интереснейшая практика обеспечения принципа социального государства в условиях децентрализации, утверждения демократических устоев на основе преодоления государственного «дирижизма» на местном уровне, интенсификация межкоммунального сотрудничества, предо-

ставления качественных муниципальных услуг, гарантии правовой защиты местных коллективов и их интересов.

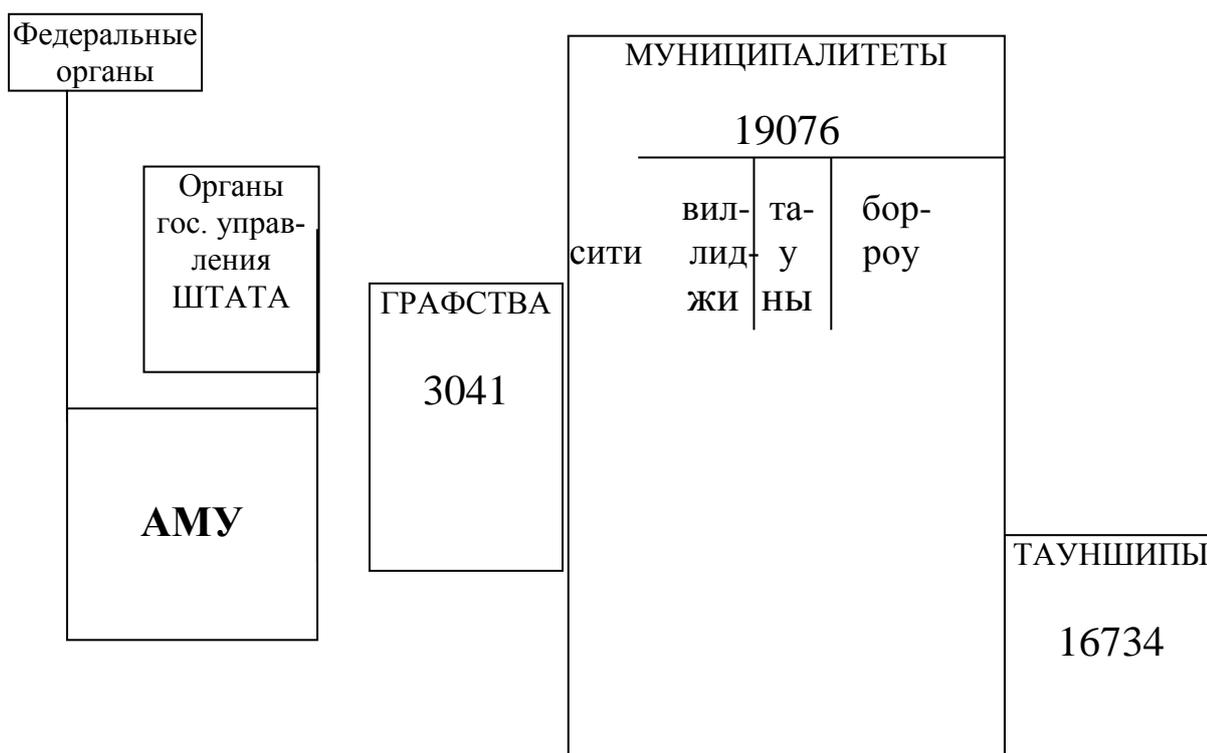
Недооценка приемлемости к адаптации развитого муниципального опыта в условиях реформирования системы российского местного самоуправления была бы ошибочной. Изучение развитого опыта муниципального управления представляется особо востребованным для управленцев и менеджмента нового типа, ориентированных на цели утверждения демократического, правового и социального государства в Российской Федерации.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

АМЕРИКАНСКОЕ МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

6 видов Местных органов общей компетенции



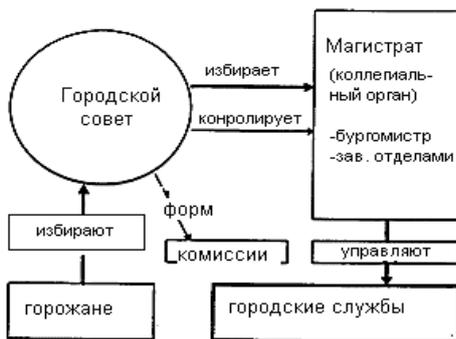
Уровни власти в США

19 типов Местных органов специального назначения

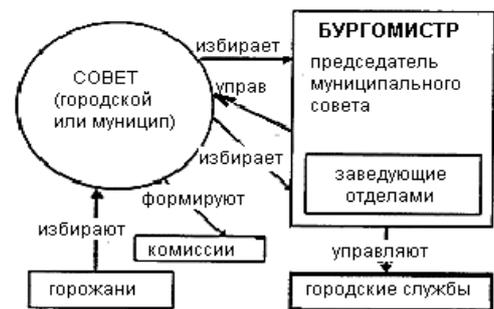
ШКОЛЬНЫЕ ОКРУГА	СПЕЦИАЛЬНЫЕ ОКРУГА
14851	28588

ФРГ – ФОРМЫ УСТРОЙСТВА ОБЩИННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

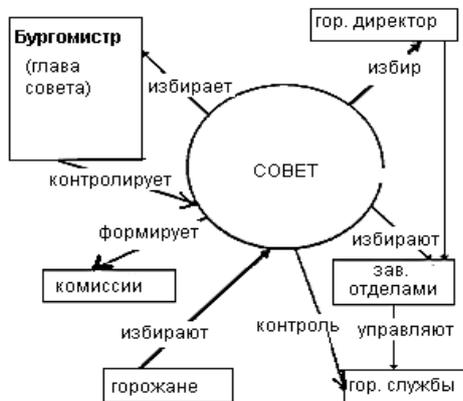
Положение о магистрате
Гессен, большие города Шлезвиг-Гольштейна и Бременхафен)



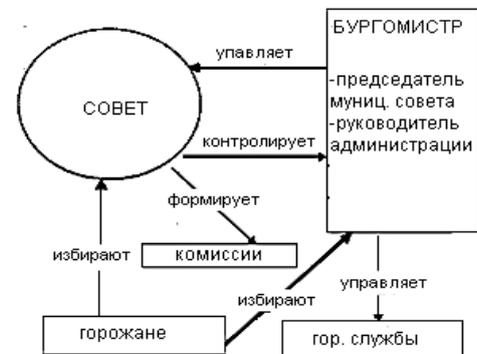
Положение о бургомистре
Рейнланд-Пфальц, Саарланд, общины Шлезвиг-Гольштейна до 10000 жителей



Северогерманское положение о совете
Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия



Южногерманское положение о совете
Баден-Вюрттенберг, Бавария



УРОВНИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВО ФРАНЦИИ

НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

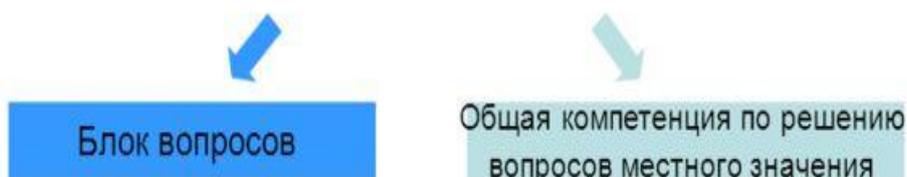
<u>РЕГИОН</u>	<u>ДЕПАРТАМЕТ</u>	<u>КОММУНА</u>
Дороги и инфраструктура	Социальная сфера	Генеральный план развития города
Общественный транспорт	Колледжи	Социальная сфера
Лицеи	Система путей сообщения	Начальные школы
Профессиональное образование	Пожарная охрана	Пути сообщения коммуны
Университеты	Культура	Водоснабжение
Культура		Очистные сооружения
		Сбор и переработка бытового мусора
		Освещение
		Парки
		Культура

ПРОЦЕСС ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ АТУ ВО ФРАНЦИИ СОГЛАСНО К. ФУРШЕ

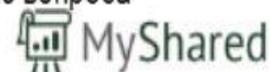
Процесс децентрализации во Франции



- Цель: **приблизить** процесс принятия решений к гражданам (местная демократия)
- **Два этапа** децентрализации:
 - Законы Дефферре (1982-1983 гг.),
 - Конституционная реформа в 2003 г.
- **Передача полномочий** территориальным образованиям



- Принцип **самоуправления** территориальных образований:
 - Статья 72 Конституции
- Процесс, **проводимый государством**:
 - Государство оставляет за собой «полномочие по решению вопроса компетенций»



Колесников Вячеслав Александрович

**МЕСТНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ**

Учебное пособие

Тираж 100 экз.

Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8
Издательство Волгоградского института управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10