

Организационные системы муниципального управления (мировой опыт)

Эффективность муниципальной деятельности во многом зависит от организационной системы местного самоуправления, которая представляет собой совокупность институтов непосредственной демократии, органов и должностных лиц местного самоуправления.

Международной практике местного самоуправления известны разнообразные формы прямого волеизъявления граждан. Высшим непосредственным выражением воли населения являются выборы органов и должностных лиц местного самоуправления. Каждая избирательная кампания стимулирует развитие социальной активности граждан, способствует выявлению их насущных потребностей, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения. Применяемые в зарубежных странах демократические системы выборов в органы местного самоуправления отличаются многообразием.

Так, во Франции муниципальные выборы осуществляются прямым всеобщим голосованием. Для обладания правом голоса необходимо иметь французское гражданство, являться совершеннолетним, правоспособным и не быть лишенным гражданских прав. Эти условия должны выполняться кумулятивно, т. е. одновременно.

При этом необходимо: иметь в коммуне место жительства или проживать в ней не менее 6 месяцев; числиться в списке налогоплательщиков в течение 4 лет; проживать в коммуне в связи с исполнением обязанностей государственного служащего определенной категории.

Эти условия могут соблюдаться не кумулятивно, а альтернативно, т. е. не обязательно все одновременно, а хотя бы одно из них.

По законодательству некоторые лица, не имеющие вышеуказанных прямых связей с коммунной, могут быть, тем не менее, внесены в избирательные списки. Это, например, речники, не имеющие постоянного места жительства граждане, французы, работающие за границей. В этом случае они должны быть приписаны к коммуне.

Муниципальные выборы проводятся во всех коммунах одновременно. Дата выборов назначается декретом.

Организация выборов различна в зависимости от размеров коммуны. В коммунах, насчитывающих менее 3,5 тыс. жителей, голосование идет по мажоритарной системе в два тура. Избиратель имеет право вносить изменения в списки во время голосования: вычеркивать одни кандидатуры и добавлять другие. Для избрания в первом туре кандидатам необходимо набрать половину так называемых «засчитываемых» голосов (засчитываемыми или действительными называются голоса всех проголосовавших минус пустые и неправильно заполненные бюллетени). Причем число этих

голосов должно составлять не менее четверти числа зарегистрированных избирателей.

Если не все места заполняются после первого тура, проводится второй тур в следующее воскресенье для избрания советников на оставшиеся места. Выставить свои кандидатуры могут все, кто не был избран в первом туре, а также лица, не вошедшие в первый список. Для избрания во втором туре достаточно набрать относительное большинство голосов.

В коммунах, насчитывающих более 3,5 тыс. жителей, выборы проходят путем голосования по спискам в два тура с использованием как мажоритарной, так и пропорциональной систем. Избираемые не могут выставлять свои кандидатуры индивидуально, а только в составе так называемых закрытых списков различных партий, движений и т. п. Избиратель не имеет право изменять список при голосовании.

Если один из списков получил абсолютное большинство голосов и собрал четверть списочного состава избирателей, то второго тура не будет. Все места в муниципальном совете заполняются следующим образом: о победивший список получает половину мест «с округлением вверх» (если нужно заполнить 69 мест, то победивший список получает 35); вторая половина мест заполняется по пропорциональной системе в соответствии с распределением голосов между партийными списками, при этом победившая партия также участвует в распределении мест.

Если ни один из списков не получил абсолютного большинства голосов в первом туре или четверти списочного состава избирателей, то проводится второй тур. В нем участвуют только списки, получившие в первом туре не менее 10% голосов (засчитываемых или действительных). При этом нет препятствий к изменению списков между двумя турами: разрешается сводить в единый список кандидатов, выступавших в первом туре в соперничавших списках, но при условии, что каждый из объединяемых списков собрал не менее 5% голосов в первом туре. После утверждения списков в префектуре избиратели уже не могут изменять их в день выборов. После второго тура список, собравший большинство голосов, получает большинство мест. Оставшиеся места распределяются пропорционально между другими партийными списками, из которых исключаются списки, получившие менее 5% голосов.

Выборы в генеральные советы департаментов проводятся по мажоритарной системе в два тура по принципу «один депутат от кантона». Например, департамент Верхней Гаронны разделен на 50 кантонов, значит, и генеральный совет имеет такое же число советников. Кантоны образуются только в целях проведения выборов. Деление на кантоны — прерогатива правительства. Их число и границы могут быть изменены только правительственным декретом.

Для избрания в первом туре голосования кандидату необходимо набрать абсолютное большинство «засчитываемых» (действительных) голосов и не менее четверти голосов зарегистрированных избирателей. Для победы во

втором туре достаточно набрать относительное большинство, т. е. больше голосов, чем соперники; для выдвижения кандидатом на второй тур необходимо набрать в первом туре не менее 10% голосов зарегистрированных избирателей.

Выборы в Региональные советы проводятся по пропорциональной системе. Голосование проходит по закрытым спискам. Избиратели не имеют права изменять их во время выборов. Списки, собравшие менее 5% голосов, не получают ни одного места.

В США активным избирательным правом на муниципальных выборах обладают граждане, достигшие определенного возраста (в 46 штатах - 21 года, в Джорджии, Кентукки - 18 лет, на Аляске - 19, Гавайях - 20 лет) и прожившие в штате, графстве и избирательном округе установленный минимальный срок (различается от штата к штату).

Важным элементом организации муниципальных выборов является формирование избирательных округов. В соответствии с законами штатов муниципальными советами образуются округа двух различных типов:

1) территория муниципалитета составляет один избирательный округ, от которого избираются все члены совета; 2) территория муниципалитета подразделяется на ряд одномандатных или многомандатных округов (многомандатные округа превалируют).

Первый тип округов создается в 62% городов страны с населением свыше 5 тыс. жителей, второй - в 21% городов. 17% городов применяют различные комбинации обоих типов. Основным способом выдвижения кандидатов на муниципальных выборах, как и при выборах в вышестоящие органы, являются праймериз, т. е. первичный отбор претендентов, осуществляемый путем голосования. При партийных праймериз кандидатом от данной партии становится лицо, получившее при голосовании наибольшее количество голосов сторонников партии. В случае проведения выборов на непартийной основе кандидатами признаются обычно два лица, набравшие наибольшее количество голосов по сравнению со всеми другими претендентами, участвовавшими в праймериз. Определение результатов выборов осуществляется, в основном, по мажоритарной системе относительного большинства. Пропорциональная система встречается очень редко.

Путем прямых выборов целиком образуются лишь две трети советов графств. В одной трети графств практикуются другие способы формирования советов. Например, совет графства может формироваться из выборных должностных лиц, представителей городских муниципалитетов (в отдельных случаях), судьи графства как председателя и мировых судей в качестве членов. Судья графства по должности может являться председателем совета, члены которого избираются населением. Назначение, должностной принцип и двухстепенные выборы нередко используются в США для формирования советов специальных округов.

Наряду с выборами в системе местного самоуправления применяются и другие формы прямого волеизъявления граждан.

Так, в США применяется несколько видов местного референдума. В ряде штатов действует институт обязательного референдума, на который советы выносят проекты муниципальных хартий и поправок к ним, решения о займах, изменениях муниципальной территории. Реже используется так называемый добровольный референдум, проводимый по усмотрению муниципальных советов. При этой форме референдума неодобрение избирателями проекта решения муниципалитета не имеет юридической силы. Существует и референдум третьего типа, который назначается при поступлении от избирателей петиции, требующей пересмотра принятого муниципалитетом решения.

С референдумом тесно связан институт инициативы. Под инициативой понимается право избирателей (обычно от 5 до 10% избирателей, принявших участие в предыдущих выборах) внести в муниципалитет петицию о принятии того или иного решения, проект которого исходит от населения. Отклоненный муниципалитетом проект обычно выносится на референдум.

Муниципальными хартиями в 28 штатах предусматривается институт отзыва. Отзыв может быть применен в отношении советников, выборных чиновников, иногда и назначаемых должностных лиц.

Так, например, мэры Лос-Анджелеса отзывались дважды: в 1909 и в 1938 гг., мэры Сиэтла - в 1910 и 1931 гг. Избиратели города Лонг-Бич в Калифорнии в 1934 г. отозвали сразу весь муниципальный совет, избиратели города Форт-Уорт в Техасе в 1938 г. отозвали 6 членов совета.

В Великобритании официально принятыми формами непосредственного участия населения в муниципальном управлении являются приходские собрания и публичные обсуждения проектов муниципальных решений. Приходские собрания собираются один-два раза в год. Открытые обсуждения проводятся в основном по поводу нормативных актов, которые до их принятия подлежат обязательному опубликованию.

Зарубежный опыт свидетельствует о многообразии форм организации муниципального управления.

Так, в США в результате эволюционного развития местного самоуправления сложились три основных формы: «мэр — совет», «совет — менеджер», «комиссионное управление».

Традиционной является форма «мэр — совет». До сих пор она продолжает оставаться наиболее распространенной. В колониальный период, следуя английской практике, американские города управлялись муниципальными советами, объединявшими всю исполнительную, нормотворческую и судебную власть. В большинстве случаев мэры избирались вместе с другими членами советов и не играли какой-либо существенной самостоятельной роли. Но постепенно, в течение XIX в., полномочия мэра возрастали при одновременном падении роли советов.

В настоящее время в США используются две основные модификационные формы мэр — совет: «слабый» мэр и «сильный» мэр.

Система «слабый» мэр — совет в наибольшей мере сохраняет черты,

присущие старой практике муниципального управления. При «слабом» мэре действует «сильный» совет, который не только осуществляет нормотворческие полномочия, общее руководство и контроль над деятельностью исполнительного аппарата, но и занимается многими оперативными вопросами управления. Ему принадлежит и право назначать чиновников на наиболее важные посты в муниципальном аппарате. В рамках советов обычно создаются комитеты по отдельным направлениям городского управления, которые фактически руководят работой многих муниципальных подразделений и служб.

При данной форме управления мэр избирается населением и наделяется некоторыми самостоятельными полномочиями (в том числе имеет ограниченное право вето на решения совета). Однако слабость позиций мэра связана с отсутствием у него широких прав в административных вопросах. «Слабый» мэр может назначать только второстепенных чиновников исполнительного аппарата и имеет ограниченные возможности контролировать и координировать деятельность этого аппарата.

Есть еще один фактор, ослабляющий позиции мэра. Это наличие относительно самостоятельных специализированных советов и комиссий (их члены могут как назначаться, так и избираться населением), занимающихся многими конкретными вопросами городской жизни и нередко наделенных прямыми административными полномочиями.

Практика показывает, что при наличии в городах сложных социально-экономических проблем и противоречий система «слабый» мер - совет» ведет к заметному снижению эффективности местного управления. В настоящее время она используется в основном только в небольших городах и виллиджах. В крупных городах «слабых» мэров почти не осталось. В течение XX в. их постепенно заменили «сильные» мэры, наделенные довольно широкими полномочиями как в политических, так и в административных вопросах.

«Сильный» мэр сосредоточивает в своих руках почти весь контроль над исполнительным аппаратом. Ему принадлежит право назначать и освобождать от занимаемой должности руководителей департаментов и служб муниципалитета, составлять проект бюджета и организовывать его исполнение. Он может налагать труднопреодолимое вето на решения совета.

Советы в системе управления с «сильным» мэром обычно небольшие (состоят из 7—9 членов). Срок пребывания в должности «сильного» мэра и членов совета продолжительнее, чем при муниципальном управлении со «слабым» мэром (как правило, равен четырем годам). Хотя и в этой модификации муниципального управления наряду с мэром и членами совета некоторые должностные лица избираются, но их число и влияние обычно меньше, чем при системе со «слабым» мэром.

Такая форма руководства получила широкое распространение в крупных городах. Но у нее есть свои недостатки. Большая концентрация полномочий у мэра создает основу для напряженных и даже конфликтных от-

ношений между ним и советом. Другая проблема возникает из-за совмещения мэром функций политического и административного руководства. Сильный в политическом отношении мэр может не обладать способностями и профессиональной подготовкой, необходимыми для эффективного управления административным аппаратом. Напротив, у мэра с качествами хорошего управляющего может не хватать черт политического лидера. В ряде городов эта проблема находит частичное разрешение с помощью введения в систему управления должности главного администратора, подотчетного мэру и обеспечивающего оперативное руководство работой муниципального аппарата.

Форма управления «совет — менеджер» является чисто американским нововведением в практику муниципального управления. Она возникла в начале XX в. на волне реформистского движения прогрессистов, стремившихся «очистить» городское управление от влияния боссизма и партийно-политического патронажа над муниципальным аппаратом. В противовес «городской политике» реформаторы-прогрессисты выдвигали принципы профессионализма, «эффективности» и «экономии» в управлении. Образцом для них служили формы и методы управления, используемые в частном бизнесе.

Результатом практического воплощения этих воззрений стало использование в городском управлении системы «совет — менеджер», строящейся по аналогии с формами руководства частными корпорациями, управляемыми профессиональными менеджерами под контролем советов директоров.

Для данной разновидности муниципального управления характерен небольшой состав советов (пять — девять членов). Советники избираются без участия партий от города в целом. За советом закрепляются все нормотворческие функции и формирование общей политики муниципалитета. Наряду с этим важнейшей задачей совета является поиск и назначение на определенный срок (как правило, на четыре года) главного администратора (менеджера), на которого и возлагается ответственность за практическую организацию руководства муниципальным аппаратом. Менеджеры рекрутируются из «деловой» среды, либо являются профессиональными чиновниками, прошедшими специальную подготовку и имеющими опыт работы в сфере городского управления.

Менеджеру дается право подбирать руководителей важнейших департаментов и служб, утверждение которых в должности осуществляется советом. Второстепенные чиновники назначаются самим менеджером. Он непосредственно направляет и координирует деятельность всех подразделений муниципального аппарата, докладывает совету о состоянии дел в городе и вносит свои предложения, подготавливает проект бюджета, участвует в заседаниях совета с правом совещательного голоса.

При этой системе управления формально сохраняется должность мэра, но он выполняет в основном представительские функции и председатель-

ствует на заседаниях совета. У него полностью отсутствуют административные полномочия и нет права вето.

Круг выборных должностей при данной системе обычно ограничивается только членами муниципального совета, что делает управление административным аппаратом более интегрированным.

Появление формы «совет — менеджер» отражает объективную необходимость в квалифицированном, профессиональном руководстве сложным комплексом хозяйственных и социальных служб современного города. Эта форма является продуктом технократического подхода, принижающего значение политических аспектов социального управления.

Система «совет — менеджер» получила в США широкое распространение. В настоящее время она преобладает в городах с населением от 25 до 250 тыс. человек и немногим уступает системе «мэр — совет» среди городов с числом жителей от 5 до 25 тыс. и от 250 до 500 тыс. Ее обычно принимают новые, быстрорастущие средние и небольшие города, относительно однородные по социальному и расово-этническому составу населения. В старых же крупных индустриальных центрах, где наиболее остро проявляются социальные проблемы и противоречия, система «совет — менеджер» практически не используется. В этих городах применяется исключительно форма «мэр — совет», которая позволяет с помощью «сильного» мэра и его «политической машины» обеспечивать социальное маневрирование и сглаживать остроту конфликтов. Не применяется система «совет - менеджер» и в наиболее мелких муниципалитетах, где по финансовым соображениям обременительно нанимать высокооплачиваемого управляющего.

Институт «муниципальных менеджеров» получил распространение также в Норвегии, Швеции, Финляндии и ряде других стран.

Комиссионная форма управления, как и форма «совет - менеджер», появилась в США в начале XX в. Но если образцом для системы «совет — менеджер» служила крупная корпорация, то прототипом комиссионной формы была небольшая фирма, управляемая коллегиально группой предпринимателей.

В городах с этой формой управления избирается только муниципальная комиссия (в составе трех - пяти человек), члены которой выполняют не только функции, свойственные муниципальным советникам, но и осуществляют административное руководство всем исполнительным аппаратом. Каждый «комиссионер» является одновременно и непосредственным руководителем одного или нескольких департаментов муниципалитета. Принятие наиболее важных решений и основные назначения в аппарате производятся комиссией на коллегиальной основе. Ее члены несут и коллективную ответственность за деятельность всего муниципалитета. Обычно посты «комиссионеров» занимают известные в городе «социально активные» бизнесмены и лица свободных профессий, имеющие опыт организаторской деятельности.

Комиссионная форма управления первоначально получила довольно быстрое распространение в средних и малых городах. Однако вскоре проявились ее существенные недостатки: трудность сочетания одними и теми же лицами функций «законодателей» и администраторов, разработчиков политики и ее исполнителей, отсутствие у «комиссионеров» времени и достаточной квалификации для оперативного руководства аппаратом управления. В результате многие муниципалитеты, принявшие эту форму, стали постепенно отказываться от нее. В настоящее время комиссионное управление применяется лишь в 200 муниципалитетах с населением более 2,5 тыс. человек (3,4% от всего числа муниципалитетов этой группы).

В послевоенный период в крупных американских городах (среди них — Нью-Йорк, Сан-Франциско, Нью-Орлеан, Бостон, Филадельфия и др.) и во многих средних городах стали использоваться гибридные формы управления, совмещающие в себе черты систем «мэр — совет» и «совет — менеджер». Различные модификации этих форм обычно именуются системой «сильный» мэр — совет с главным администратором». Смысл ее состоит в том, чтобы сконцентрировать внимание мэра на стратегических и политических вопросах городского развития, освободив его от выполнения сложных, поглощающих основную часть времени и требующих высокой компетенции функций оперативного управления административным аппаратом, а эти функции передать профессиональному высококвалифицированному управляющему (главному администратору). Мэр обычно самостоятельно подбирает главного администратора, но его полномочия строго фиксируются либо в хартии муниципалитета, либо в специальном постановлении муниципального совета. В некоторых городах назначения и увольнения главного администратора должны одобряться советом.

Объем полномочий и реальная власть управляющего могут быть различными, но, как правило, ему дается право назначать и смещать (с согласия мэра) руководителей ряда департаментов и служб, осуществлять контроль за деятельностью этих подразделений, а в некоторых городах и обеспечивать общую координацию деятельности всего муниципального аппарата. Он консультирует также мэра по различным вопросам городского управления, помогает ему подготавливать отчеты и дает рекомендации при разработке общего курса действий.

Появление данной смешанной формы городского управления связано со стремлением избавиться от негативных черт, присущих обеим «базовым» формам управления.

В Великобритании все различия в строении отдельных муниципальных органов умещаются в рамках одного организационного типа. Главной особенностью организации британских муниципальных учреждений является соединение в ведении советов и их членов функций общего управления оперативно-исполнительной деятельностью. Наиболее существенными признаками этой формы являются отсутствие единоличного или коллегиального главы исполнительного штатного аппарата и принцип уча-

ствия депутатов в местном отраслевом управлении через систему комитетов. Мэры или лорд-мэры британских городов, а в графствах, округах и приходах - председатели муниципальных советов, избираемые советами сроком на 1 год, исполняют только представительские функции и председательствуют на заседаниях советов.

Система комитетов — существенная принадлежность каждого муниципального органа в Великобритании. В графствах и городах-графствах в среднем действуют по 20 комитетов при максимуме в 35. Комитетами образуется до 40—50 подкомитетов. Численный состав комитета — от 10 до 30, а в отдельных случаях — до 100 человек.

Совет может привлечь для работы в комитете лиц, не являющихся его членами (исключение составляет комитет по финансовым вопросам). При этом их число не должно превышать 1/3 состава комитета. Принцип кооптирования применяется в тех случаях, когда это полезно для работы совета (например, в библиотечный комитет могут быть привлечены педагоги и священники). Любое лицо, не лишенное права участвовать в работе местного органа, может быть кооптировано в комитет.

Существуют различные классификации комитетов, имеющие значение в определении характера их деятельности в английском местном самоуправлении.

1. Постоянные и специальные комитеты.

Постоянными являются комитеты, созданные на весь период работы совета и наделенные полномочиями, объем которых варьируется в зависимости от вида местного органа и значения поставленных перед ним задач.

Специальные комитеты создаются с целью изучить какой-либо отдельный вопрос и представить доклад совету (например, для рассмотрения общего плана развития территории муниципалитета). После этого такой комитет становится *functus officii* (юридически несуществующим).

Большинство комитетов являются постоянными.

2. Отраслевые и функциональные комитеты.

Отраслевые комитеты руководят определенными отраслями деятельности совета (жилищное строительство, охрана парков и т. д.).

Функциональные комитеты связаны с определенными аспектами деятельности совета. К ним относятся финансовый комитет, организационный комитет (занимается вопросами кадров), комитет по законодательству и парламентским вопросам. Функциональные комитеты считаются наиболее важными. Например, отраслевые комитеты, имеющие права расходовать определенные средства, не могут без разрешения финансового комитета тратить деньги или рекомендовать какие-либо расходы совету, если они не предусмотрены сметой. Без согласия организационного комитета такие комитеты, например, как транспортный или по охране окружающей среды не имеют права учредить новый отдел или повысить в должности какого-либо чиновника. Членами функциональных комитетов обычно являются старейшие советники.

3. Комитеты, создаваемые в соответствии со статутом.

В некоторых случаях советы по закону обязаны создавать комитеты для выполнения специальной задачи. Так, например, Закон о социальных службах 1970 года требует от советов создания комитета по специальным проблемам. При этом обычно предусматривается, что совет обязан действовать в соответствии с рекомендациями комитета.

4. Объединенные комитеты.

Создаются двумя или более органами местного самоуправления для проведения совместных мероприятий. Полномочия такому комитету предоставляют органы-учредители. Он финансируется органами-учредителями и не имеет права взимать налоги или получать займы. Члены объединенного комитета являются также членами создавших его учредительных органов.

5. Исполнительные и консультативные комитеты.

Муниципальные советы имеют право делегировать любому комитету свои полномочия, за исключением тех, которые касаются установления налогов и получения ссуд. Такие комитеты считаются исполнительными. Они получили широкое распространение в британском местном самоуправлении. В тех случаях, когда комитеты действуют в пределах переданных им полномочий, ни одно их решение не может быть изменено или аннулировано. Единственное, что могут сделать члены совета, — это выразить неодобрение такому решению. Исполнительный комитет, утративший доверие совета, может быть распущен, но принятое им решение останется в силе.

Если делегирование полномочий не произошло, то комитет считается консультативным органом. Его рекомендации не будут иметь юридической силы, пока не получат одобрения на заседании совета.

Комитеты могут быть частично исполнительными и частично консультативными органами. В таком случае на заседании совета они представляют отчет из двух частей — по делегированным и консультативным полномочиям.

Муниципальное управление в Великобритании имеет как бы 2 этажа: комитет и подчиненный ему чиновничий аппарат. Комитеты — почти единственный канал связи советов с департаментами и прочими административными органами муниципалитета. В комитетах протекает основная часть муниципальной деятельности, связанная с принятием решений и контролем.

В большинстве местных органов правила и процедуры предусматривают, что ни один вопрос не может быть рассмотрен советом до тех пор, пока он не будет обсужден в соответствующем комитете.

Местное управление в Великобритании при всех его недостатках имеет одно большое преимущество — это система комитетов, благодаря которой значительное число выборных советников имеет возможность участвовать в местном управлении и приобретает таким путем большой опыт, нередко

связанный с хорошим знанием насущных нужд населения.

В Германии сложились четыре основных типа организационного устройства общин.

«Южно-германский совет» существует в Баден-Вюртемберге и Баварии. Представительным органом является общинный совет, главой исполнительного аппарата и одновременно председателем совета - бургомистр (или обер-бургомистр), избираемый непосредственно населением сроком на 6 или 8 лет. Он наделен значительными полномочиями в сфере планово-финансовой деятельности, самостоятельно в большинстве случаев решает кадровые вопросы. Это позволяет ему оказывать большое влияние на совет.

«Магистрат». В ходе непосредственных выборов избирается не только представительный орган, но и правление общины — магистрат. В состав этого органа входят бургомистр и директора департаментов. Оба коллегиальных органа довольно четко разделены организационно и функционально. Каждый из них наделен полномочиями самостоятельно принимать решения по тем или иным вопросам. В ряде случаев магистраты вправе опротестовывать «противозаконные» решения совета, а бургомистр — решения магистрата. До последнего времени эта разновидность организации местного самоуправления действовала в земле Гессен и (в несколько видоизмененном варианте) в некоторых городах земли Шлезвиг-Гольштейния. С 1993 года бургомистр в земле Гессен избирается населением в ходе непосредственных выборов, а правление — советом общины.

«Бургомистр» (широко распространен в Рейнланд-Пфальце, Сааре, сельских общинах Шлезвиг-Гольштейнии и общинах Гессена с числом жителей до 1500 человек). В совет общины входят депутаты, избранные в ходе выборов, и бургомистр, который является председателем этого органа. Он избирается не непосредственно населением, а советом общины, как правило, сроком на 10 лет. Бургомистр является штатным должностным лицом и руководит администрацией общины.

Различают две модификации этого типа: полномочного бургомистра и бургомистра с менее обширными правами.

В первом случае бургомистр по отношению к общинному совету занимает весьма независимую позицию, несмотря на то, что избирается им. Он является председателем совета, обладает правом дополнительного голоса и правом опротестования решения представительного органа.

Во втором случае влияние бургомистра значительно слабее. Как правило, он лишен возможности использовать право опротестования.

«Северогерманский совет». Все дела общины находятся в компетенции представительного органа — совета. Совет контролирует деятельность главы администрации — директора общинной управы. Председатель совета (обычно его называют бургомистром) обладает незначительными полномочиями. Он руководит заседаниями совета и выполняет представительские функции. Далее в больших общинах председатель совета работает на

общественных началах.

Эта разновидность организационного устройства общин сложилась в землях Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония. На нее существенное влияние оказало англосаксонское право. Это объясняется тем, что обе эти земли после окончания Второй мировой войны находились в пределах британской оккупационной зоны.

Во Франции муниципальный совет из числа своих членов избирает сроком на 6 лет мэра. В коммунах, насчитывающих более 2000 жителей, мэр создает свой аппарат. Ему помогают генеральный секретарь мэрии и его помощник. Мэр является главой местного самоуправления и государственным служащим. Свои полномочия он осуществляет под двойным контролем — муниципалитета и префекта — представителя государства в департаменте. В качестве государственного служащего он доводит до сведения населения законы и обеспечивает их выполнение, принимает участие в наборе в армию, ведает актами гражданского состояния, избирательными списками, выдает лицензии и т. д. Мэр председательствует на заседаниях муниципального совета, управляет муниципальным имуществом, отвечает за его сохранность, подготавливает бюджет, руководит коммунальными работами. Как представитель коммуны, он исполняет решения муниципального совета.

Поскольку мэр совмещает функции главы местного самоуправления и должность государственного служащего, он не несет ответственности перед муниципалитетом за свою деятельность в качестве государственного служащего и не может быть отстранен муниципалитетом от занимаемой должности. Отстранить его может министр внутренних дел сроком на 3 месяца, а сместить с поста — только правительство.

Иногда такой порядок управления сравнивают с режимом «президентского типа», так как, будучи избранными муниципальным советом, мэр и его заместители не могут быть им смещены.

В некоторых странах наряду с представительными органами избираются коллегиальные исполнительные органы местного самоуправления.

Так, в Италии исполнительным органом областей, провинций и общин является джунта. В общине джунта в составе от 2 до 14 человек избирается абсолютным большинством голосов избирателей.

Провинциальный совет избирает из своего состава провинциальную джунту в количестве от 4 до 8 человек, возглавляемую председателем. Джунта готовит проекты решений провинциального совета, проекты бюджета, смету доходов и расходов. В областях с населением до 1 млн жителей областная джунта состоит из председателя, 6 действительных и 2 запасных ассессоров. В областях с населением до 3 млн жителей число действительных ассессоров составляет от 8 до 10. В других областях — от 10 до 12. Запасные ассессоры заменяют действительных в случае их отсутствия или болезни. Председатель и члены джунты избираются областным советом из его членов.

Областной совет избирает ассессоров из своего состава тайным голосованием в присутствии не менее 2/3 советников. Для избрания необходимо абсолютное большинство голосов. В состав джунты не могут входить родственники по восходящей и нисходящей линии, братья и сестры супруги, свойственники первой степени, усыновитель и усыновленный.

Джунта принимает решения абсолютным большинством голосов (50% плюс один голос). При равенстве голосов решающим является голос председателя. Заседания джунты проводятся закрытыми.

Областная джунта выполняет следующие функции:

- обеспечивает исполнение законов области;
- управляет имуществом области, контролирует промышленные и торговые службы;
- подготавливает предварительный бюджет и ежегодно представляет отчет о расходах.

Кроме того, джунта принимает решения:

- о переводе фондов из одной статьи в другую в одном и том же разделе бюджета;
- о проектах работ;
- о договорах области;
- о гражданских спорах, в которых область выступает истцом или ответчиком.

Областная джунта под свою ответственность, в порядке, установленном областным статутом, может в экстренных случаях принимать решения по вопросам, входящим в компетенцию областного совета. Такие решения представляются в областной совет для утверждения на его заседании.

Областная джунта ежегодно отчитывается перед советом о проделанной работе. По требованию 1/4 советников джунта обязана в любой момент отчитаться перед советом. Не менее чем 1/3 советников может потребовать отставки председателя областной джунты, самой джунты или нескольких ассессоров. Отставка принимается, если она одобряется поименным голосованием абсолютным большинством голосов советников (на заседании должно присутствовать не менее 2/3 советников).

Председатель областной джунты и ассессоры могут быть отстранены от выполнения своих обязанностей с момента вынесения постановления о предании их суду или постановления о вызове в судебное заседание, вплоть до завершения судебного разбирательства (если они привлекаются по делу о преступлениях, которые наказываются лишением свободы на минимальный срок свыше одного года). Они временно отстраняются от занимаемой должности и в том случае, если имеется постановление об их аресте.

В Польше исполнительным органом гмины является правление. Правление в количестве от 4 до 7 человек избирается советом гмины из числа своих членов путем тайного голосования.

Работу правления организует войт или бургомистр. Он руководит ре-

шением текущих вопросов, а также выполняет представительские функции. Войт или бургомистр избирается советом гмины тайным голосованием абсолютным большинством голосов в присутствии 2/3 предусмотренного законом состава советников. Правление осуществляет свою работу с помощью управления. Принципы организации деятельности управления определяются организационным регламентом, принимаемым советом гмины по предложению правления. Руководителем управления является войт или бургомистр.

Правление выполняет следующие функции: готовит проекты решений совета; определяет способ исполнения решений совета; распоряжается коммунальным имуществом; исполняет бюджет; принимает на работу и освобождает от занимаемой должности руководителей тминных организационных единиц. При реализации собственных задач правление подчиняется только совету гмины. Совет гмины контролирует деятельность правления и подчиненных ему единиц. Для этих целей он может создавать ревизионные комиссии.

Отзыв правления гмины или отдельных его членов производится тайным голосованием абсолютным большинством голосов всех членов совета гмины.

Таким образом, международный опыт свидетельствует о многообразии организационных форм местного самоуправления, представляющих интерес в становлении и развитии местного самоуправления в России.