

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ  
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**С.А.Мятышкин**

## **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

**ДЛЯ СТУДЕНТОВ СПЕЦИАЛЬНОСТИ  
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»**

**Издательство «Самарский университет»  
2002**

*Печатается по решению Редакционно-издательского совета  
Самарского государственного университета*

ББК 67.91

УДК 354

М 294

**Мартышкин С.А.** Зарубежный опыт управления. Учебное пособие. Самара. Издательство “Самарский университет”, 2002.-28 с.

Учебное пособие по курсу “Зарубежный опыт управления” рассчитано на студентов факультета экономики и управления специальности “Государственное и муниципальное управление” дневной и заочной форм обучения. Оно содержит необходимые сведения по данному учебному курсу и позволяет закрепить знания и навыки студентов по использованию зарубежного опыта государственного и муниципального управления. В пособии представлены материалы по современному состоянию системы управления западных стран и по истории формирования этой системы.

**Рецензент** канд. эконом. наук, доц. кафедры экономики В.А. Перепелкин

**Отв. редактор** канд. эконом. наук, доц., декан факультета экономики и управления Н.М.Кондратенко

ББК 67.91

УДК 354

© Мартышкин С.А., 2002  
© Издательство “Самарский университет”, 2002

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Тема 1. Ведущие школы государственного и муниципального управления в странах Запада</b>	<b>4</b>
<b>Тема 2. Парламентская система зарубежных стран</b>	<b>7</b>
<b>Тема 3. Исполнительная власть в зарубежных странах</b>	<b>11</b>
<b>Тема 4. Государственная служба зарубежных стран</b>	<b>15</b>
<b>Тема 5. Основные модели организации местной власти</b>	<b>19</b>
<b>Тема 6. Конституционные гарантии целостности зарубежных федераций</b>	<b>25</b>
<b>Библиографический список</b>	<b>27</b>

## Тема 1. Ведущие школы государственного и муниципального управления в странах Запада

### ВОПРОСЫ К СЕМИНАРСКОМУ ЗАНЯТИЮ

1. История изучения государственного и муниципального управления в странах Запада.
2. Современная школа государственного администрирования в США.
3. Теория административно-государственного управления в Великобритании.
4. Современная французская школа административно-государственного управления.
5. Немецкая школа государственного управления.

Теория государственного и муниципального управления вначале развивалась в рамках политологической науки. Тем не менее, в конце XIX в. она выделилась в самостоятельную сферу научного исследования. Первым ученым – специалистом в области государственной службы и бюрократии считается выдающийся немецкий социолог М.Вебер, автор фундаментального труда «Хозяйство и общество», который имеет непосредственное отношение к административно-государственному управлению. Идеальным управлением М.Вебер называл бюрократическую систему, в которой руководитель обладает авторитарной властью. Чиновник, по его мнению, должен был управлять беспристрастно.

Одновременно с Германией управленческая мысль развивалась в США. В конце XIX в. в этой стране возникла Ассоциация политических наук, куда вошли ученые, специализировавшиеся на теории государственного и местного управления. Некоторые из них считали себя юристами или политологами. Профессор права (будущий американский президент) В. Вильсон опубликовал в 1887 г. работу «Изучение администрирования», положившую начало исследованию административно-государственного управления. Показательно, что он настаивал на необходимости отказаться от политизации управления. Профессионализм служащих провозглашался более важным, чем приверженность конкретной политической партии. В. Вильсон предложил использовать в государственном управлении методы, заимствованные из бизнеса. Его идеи разделял крупный политолог Ф. Гуднау. Модель бюрократии, разработанная этими авторами, получила название модели Вильсона-Гуднау.

Идеи Вебера, Вильсона, Гуднау повлияли на дальнейшее развитие теории административно-государственного управления во многих странах. 80-е гг. XX в.– 20-е гг. 20 в. представляют собой I этап в истории управленческой теории. Своеобразной вехой стало учреждение в 1916 г. в США первого института правительственных исследований. II этап в истории

управленческой теории продолжался с 1920 по 1950 г. Наиболее успешно ее развитие осуществлялось в США. Теория государственного и муниципального управления сближалась с менеджментом. Акцент ставился на практической полезности управленческого знания. В США на этом этапе развития теории управления работали видные специалисты различных научных школ и направлений: социолог Л.Уайт, предприниматель Г.Форд, социальный философ А.Маслоу.

III этап в истории управленческой теории начался в 50-е гг. XXв. и продолжается в наши дни. Вначале основой государственного и муниципального управления стала теория поведения (бихевиоризм), популярная во всех сферах американской социальной науки. Труды классика системной школы социологии Т.Парсонса заставили некоторых американских теоретиков управления в 60-70-е гг. XXв. сменить бихевиоризм на системный подход. Он основан на признании взаимосвязи между административно-государственной системой и обществом в целом. Предполагается разработка стратегического управления в постоянно изменяющемся обществе. Роль системного подхода в теории управления растет. Его логическим продолжением является ситуационный подход, который возник в 70-е гг. XX в. Анализ конкретной управленческой ситуации признан приоритетом в сравнении со стратегическим мышлением. На работах А.Маслоу базируется современная теория организационного развития. Ее приверженцы строят управление государством и обществом по модели живого организма. Цель организационного развития – повышение эффективности функционирования системы государственного администрирования. Государственных служащих следует обучать новейшим управленческим методикам.

В Великобритании изучение государственного и муниципального управления началось в конце XIX в. Но эти исследования сводились к формально-юридическому аспекту государственных и местных управленческих структур вплоть до 30 гг. XXв. Ведущие школы послевоенной управленческой теории Великобритании – социологическая и экономическая школы – выдвинули своих классиков: первая – У.Риза и Э.Берча, вторая – Б.Барри. В наше время возникли новые подходы английской школы государственного и муниципального управления, в частности, организационная кибернетика. Основой для нее послужил структурализм. Основоположителем организационной кибернетики является английский ученый С.Бизр. Заметно влияние американской политологии на современную теорию управления Великобритании.

Франция дала миру многих выдающихся специалистов в области управления. В первое время, начиная с 90-х гг. XIXв., она развивалась как составная часть конституционного права. Этот подход характерен для классика административно-государственной теории Франции А.Файоля, создателя центра административных исследований. Его основные принци-

лы управления похожи на концепцию Г.Форда. Структурализм утвердился в послевоенной французской управленческой теории благодаря трудам политолога М.Дюверже, модернизировавшего теорию институтов. Современные французские ученые советуют рассредоточить государственную власть между отдельными уровнями, включая коммуны или департаменты. Бихевиоризм проник во французскую школу административно-государственного управления через труды другого видного политолога – М.Крозье. Он подробно исследовал стремление бюрократической системы к безопасности.

Немецкая школа управления традиционно является одной из ведущих в Европе. Р.Дарендорф критикует подход Парсонса к управлению, противопоставляя функционалистскому подходу конфликтологическую теорию. Его школа социального конфликта широко используется для методологии административно-государственного управления. Есть конкретные методики профилактики конфликтных ситуаций в сфере управления, а также управления конфликтными процессами.

В России управленческая теория добилась признания в 90-е гг. XX вв., хотя в дореволюционную эпоху российские ученые высказали немало интересных и оригинальных идей в этой области науки. Наряду с историей и общей теорией государственного и муниципального управления современные российские авторы разработали такие научные направления, как сравнительное государственное и сравнительное муниципальное управление. Существуют учебные пособия по этим направлениям. Студентам, обучающимся по специальности «Государственное и муниципальное управление», можно порекомендовать следующие учебники

**Емельянов Н.А.** Местное самоуправление: международный опыт. Тула, 1996 ;

**Черкасов А.И.** Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998 ;

**Пронин С.В., Петрунина О.Е.** Государственное управление зарубежных стран. М., 2001 ;

**Василенко И.А.** Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998 ;

**Ясюнас В.Л.** Основы местного самоуправления. М., 1998.

## ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ

**Макс Вебер** – основоположник науки государственного управления.

Научные достижения классической школы административно-государственного управления и их современное значение.

Школа человеческих отношений и ее вклад в современную концепцию управления персоналом.

Возможности и пределы бихевиористского анализа в системе государственного администрирования.

Метод системного анализа Толкота Парсонса и его роль в государственном администрировании.

**Вудро Вильсон** – основатель американской школы государственного администрирования.

Парадигма «мягкого мышления» как достижение английской школы государственного администрирования.

Сравнительный анализ европейских школ административно-государственного управления.

### Тема 2. Парламентская система зарубежных стран

#### *ВОПРОСЫ К СЕМИНАРСКОМУ ЗАНЯТИЮ*

1. Парламент в системе государственной власти.
2. Парламенты европейских государств.
3. Конгресс США и парламент Австралии.

Парламент – неотъемлемый атрибут демократического режима. Слово «парламент» происходит от французского глагола «говорить». В Новое время под парламентом в европейских странах стали подразумевать законодательную ветвь государственной власти. Термин «парламентаризм» означает систему государственной власти, при которой четко распределены функции законодательных и исполнительных органов власти. При этом ведущая роль принадлежит парламенту. При парламентаризме парламент образует правительство, которое ответственно перед ним. Полномочия президента при парламентаризме носят представительный характер. Полномочия главы государства он согласует с правительством.

Парламенты изучают с точки зрения исторического, институционального и бихевиористского подходов. В классификации парламентов выделяют несколько типов: доминирующие, автономные, ограниченно автономные, подчиненные и полностью подчиненные парламенты. Они выполняют различные функции: легитимации режима, представительства, рекрутирования и социализации элиты, воздействия на исполнительную власть и контроля над ней и др. Парламенты различных стран имеют спе-

цифическую структуру. В конце периода средневековья парламенты имели по несколько палат, в зависимости от представленного в них сословия. В XIX – XX вв. возобладал принцип «один человек – один голос». Лишь в некоторых парламентах были представлены экономические, профессиональные и культурные группы. В Югославии до распада этой федерации в парламенте (скупщине) были отражены национально-территориальное и экономическое расслоение общества. В федерациях верхняя палата обычно обеспечивает рациональное представительство «земель». Двухпалатные парламенты сокращают возможность непродуманных действий против исполнительной власти. В таких парламентах верхняя палата разгружает нижнюю, рассматривая часть дискуссионных вопросов. Но палаты формируются по различным принципам и не могут быть равноправными. Необходим компромисс между моделями одно- и двухпалатного парламента.

Английский парламент – прообраз верховных органов законодательной власти – возник раньше других европейских парламентов, еще в средние века. Верхняя и более древняя палата парламента Великобритании – палата лордов. В 1999 г. произошла крупная реформа этой палаты. Ее были вынуждены покинуть наследственные лорды. На местах остались лишь назначенные лорды или заседающие в силу своей должности. Палата лордов многочисленна, но ее заседания посещают не все. Кворум для принятия решения в ней составляет всего 3 человека. Лорды трудятся бесплатно, кроме апелляционных, занятых на профессиональной основе. Палата общин – основа британского парламента. В ней занято 650 человек, выбранных по принципу относительного большинства. Данная система провоцирует создание двухпартийной модели власти. Даже расположение скамей в палате общин предусмотрено именно для нее. Члены палаты лордов, кроме ирландских пэров, не могут быть одновременно членами палаты общин. В 1975 г. был принят закон о дисквалификации членов палаты общин. Срок работы парламента Великобритании – 5 лет; в реальной жизни – меньший. С 1911 г. работа коммонеров – членов нижней палаты – стала оплачиваться. Высшее должностное лицо палаты – спикер. Эта должность существует с XIII в. Палата состоит из общего собрания и ряда комитетов. Важнейшие функции парламента – законодательный процесс и контроль над правительством. Британский парламент – ограниченно автономный, это классическая разновидность парламентаризма. Англичане гордятся своим вкладом в развитие мирового опыта парламентарской деятельности, но у их парламентарской системы, тем не менее немало недостатков. Она консервативна, носит скорее тактический, чем стратегический характер подхода к политическим переменам, мало заимствует опыт других стран. В последнее время британский парламентаризм стал осуществлять некоторые реформы: ввели должность омбудсмана – парламентарского уполномоченного, разбирающего конфликты граждан с чиновниками, с 1970 г. начали проводить референдумы и др. Несмотря на недостатки,



британская модель организации парламента более широко распространена в мире, чем, например, широко рекламируемая американская модель.

Парламентская система Франции резко отличается от английской. В этой стране существует подчиненный парламент. Он состоит из сената и национального собрания. Палаты парламента неравноправны. Решающая роль в нем принадлежит нижней палате. Именно избираемое непосредственно населением национальное собрание принимает окончательное решение. Французские парламентарии обладают большим иммунитетом, чем их английские или американские коллеги. Тем не менее, до второй половины 80-х гг. XX в. национальное собрание Франции было одним из самых слабых парламентов мира. Аргументом в пользу такого ограничения полномочий парламента послужил паралич власти в стране во время 4-й Республики. Правое парламентское большинство Франции составило противовес социалистическому президенту Ф.Миттерану. Парламентаризм во Франции вступил тогда в фазу премьерско-президентской системы.

Примером доминирующего парламента в Западной Европе служит парламент Италии. Он жестко контролирует исполнительную власть. Отсюда неизбежны частые правительственные кризисы, которые редки при британской парламентской системе. Итальянский парламент вызывает большие нарекания специалистов в области управления государством. Такая модель ведет к параличу власти. От нее в свое время отказались французские политики (переход от 4 к 5 Республике). Шведский парламент – риксдаг – является автономным, наподобие американского конгресса, но своеобразный сдвиг власти в Швеции произошел от демократически избираемых институтов к монархии. Особенностью риксдага служит также порядок занятия мест депутатами не по партийной принадлежности, а по регионам.

Конгресс – высший орган законодательной власти США. Его название происходит от латинского слова, «собрание». Американский конгресс существует более 200 лет. Деятельность палат конгресса – сената и палаты представителей – регламентируется конституцией и другими законами США. Сенат обладает равными с нижней палатой правами и полномочиями. Глава сената – представитель исполнительной власти (вице-президент). Но он редко исполняет свои обязанности. Сенат избирает временного председателя из числа старейших лидеров большинства. Сенат немногочислен по составу и напоминает клуб джентльменов. Традиция нерегламентированных выступлений позволяет затягивать прения в сенате, чем пользуются обструкционисты. Вследствие того, что две палаты конгресса часто принимают законопроекты в разных редакциях, действуют согласительные комиссии. Палата представителей переизбирается чаще, чем сенат. В наши дни такая частая смена состава конгрессменов считается непрактичной. Палата представителей обладает исключительным правом импичмента. Глава этой палаты – спикер. Как в Великобритании, его роль весьма значительна. Но в отличие от своего британского коллеги,

спикер нижней палаты американского конгресса представляет партию большинства. Двухпартийная система законодательной власти США все же напоминает британскую. Вместо характерных для европейских парламентов сильных партийных фракций, в США имеются неформальные группировки – кокусы, создаваемые на региональной, политической, этнической или религиозной основе. В американском конгрессе действуют многочисленные комитеты. Конгресс реализует идеи разделения властей. Поэтому он формируется отдельно от исполнительной власти и ее главы – президента. В последнее время некоторые американские профессионалы в сфере управления бьют тревогу по поводу чрезмерного усиления исполнительной ветви власти в ущерб конгрессу. Частыми стали конституционные конфликты между конгрессом и президентом. Растет технократическая традиция в конгрессе, имеющая мало общего с демократизацией общественного устройства. Эти тенденции заставили конгресс начать серию реформ, направленных на укрепление его политической роли и усовершенствование надзора за исполнительной властью.

Парламент Австралии довольно четко соответствует классическому типу парламентаризма. Он состоит из сената и палаты представителей. Верхняя палата выражает интересы субъектов федерации, нижняя – идею народного представительства. Палаты обладают равными полномочиями. Есть также различные комитеты которые расследуют правительственную деятельность, обращаются с запросами в административные органы, готовят вопросы на рассмотрение палат. Парламент существенно ограничен в нормотворческой деятельности и подчиняется имперскому британскому законодательству. Обращение к бывшей метрополии при решении серьезных вопросов провоцирует конституционные кризисы. Права парламента Австралии существенно ограничены за счет суверенитета ее субъектов – штатов. Часто законодательную инициативу берет на себя правительство Австралии. Относительное влияние парламента в политической системе этой страны неуклонно снижается. Избиратели лишены возможности выступить с законодательной инициативой, как это принято в Швейцарии и США. Австралийцам пришлось ввести должность омбудсмана, как в Великобритании. Но в отличие от последней, его деятельность затруднена рядом процедурных ограничений. Поэтому омбудсмен в Австралии не может эффективно контролировать акты делегированного законодательства. Основным недостатком законодательной власти Австралии является не столько несовершенный механизм принятия законов, сколько его недоступность для широких масс. Кроме того, достаточно туманно сформулированы некоторые места в законодательных актах. Их нельзя толковать однозначно. Парламенту Австралии предстоит немало сделать для создания более эффективной системы законодательства и приобщения населения к законодательному процессу. Это приведет к более четкому соблюдению австралийских законов.

## ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ

Доминирующие парламенты: итальянский и 4-й Республики во Франции.

Автономные парламенты: шведский риксдаг и американский конгресс.

Ограниченно автономные парламенты (на примере Великобритании).

Подчиненные парламенты: французский и кенийский.

Полностью подчиненные парламенты: танзанийский и бразильский в начале 80-х гг. 20 в.

Рост технократизма в конгрессе США.

Парламенты стран Северной Европы.

Парламентская система Австралии.

### Тема 3. Исполнительная власть в зарубежных странах

#### *ВОПРОСЫ К СЕМИНАРСКОМУ ЗАНЯТИЮ*

1. Функции и разновидности исполнительной власти.
2. Глава государства: монарх или президент.
3. Правительство.

Исполнительная власть является историческим ядром любой формы правления. Парламенты и государственная служба возникли позже институтов исполнительной власти. Вначале они представлялись помощниками исполнительной власти, затем – ее противовесом. В наши дни исполнительная власть присваивает себе такие полномочия, которых не имеют другие властные институты. Некоторые полномочия реализуются в сфере законотворчества. Возможности исполнительной власти в этой сфере иногда превосходят потенциал парламентов. Исполнительная власть осуществляет политическое руководство. Это ее главная функция. Внутри этой функции можно выделить конкретные задачи: определение основной политики государства, контроль за ее претворением в жизнь, мобилизация элиты и масс на поддержку политики государства, осуществление церемониального руководства. Исполнительная власть бывает конституционная и неконституционная. Представители первой разновидности исполнительной власти – президенты, министры. Вторая разновидность включает в себя диктаторов, именующих себя по-разному. Неконституционная исполнительная власть не знает никаких ограничений.

Конституционная исполнительная власть оформлена в президентскую и парламентскую системы. Имеются многочисленные смешанные формы президенциализма и парламентаризма, специфические для отдельных го-

сударств. Особенно распространены президентско - парламентская и премьерско - президенсткая системы.

Составители американской конституции в XVIII в. ввели институт президентства. Президентализм означает всенародные выборы президента, определение им состава правительства, значительные президентские полномочия в сфере законодательства, жесткую фиксацию сроков нахождения у власти президента и парламента и их независимость друг от друга. Единственная устойчивая либеральная демократия с такой системой исполнительной власти – США. Квалификационные требования к кандидату на пост президента там очень жесткие; их цель состоит в том, чтобы высшее должностное лицо выражало дух американизма. Избирательная кампания разделена на предварительные выборы и собственно президентские выборы. Их механизм весьма сложен. Выборщики президента на праймериз представляются более опытными и политически образованными, чем рядовые избиратели. Праймериз также призваны несколько сгладить различия между крупными и мелкими штатами. Количество выборщиков штатов равняется сумме конгрессменов и сенаторов от них в американском конгрессе. В Великобритании заимствована процедура импичмента – досрочного лишения полномочий президента. Стараясь легитимировать передачу власти в случае досрочного прекращения исполнения президентских обязанностей, американцы ввели пост вице-президента. Конституция придает ему статус законодателя, а не представителя исполнительной власти. Президент и вице-президент избираются раздельно, что позволяет им быть не соперниками, а сотрудниками. В целом же полномочия вице-президента достаточно неопределенны. Старейшее структурное подразделение президентских служб – кабинет (собрание руководителей исполнительных департаментов). Кабинет не стал самостоятельным правительством: он не упоминается в американской конституции. Весь состав кабинета собирается редко. Более привычны встречи президента с отдельными руководителями исполнительных департаментов. Существует также исполнительное управление президента (офис). Весьма влиятельны входящие в него советники по национальной безопасности. Это крупные политические лидеры США.

Даже при наличии относительно многочисленного штата помощников президенту США нелегко контролировать деятельность государственных служащих. Зато он имеет сильное влияние на законотворческий процесс. Важный канал воздействия президента – его прямой выход на средства массовой информации. Президентская система более нестабильна и менее эффективна в сравнении с парламентаризмом. Недостатками президентализма являются негибкость сроков пребывания у власти, игнорирование специфических интересов меньшинства вследствие мажоритарной системы выборов президента, двойная демократическая легитимность президента и парламента, порождающая конфронтацию между исполнитель-

ной и законодательной властью. Двухпартийная система США позволяет избавиться от многих этих недостатков. Однако копирование американского президенциализма в странах, лишенных этой редкой в мировой практике политической особенности, приводит к краху президентской системы. Так случилось в 50-70-е гг. XX в. в Аргентине, Боливии, Бразилии, Гватемале, Колумбии, на Кубе, в Панаме, Южной Корее, на Филиппинах. Большие недостатки продемонстрировала в 90-е гг. XX в. президентская система в Перу. Тем не менее, в соседней с США Мексике продолжает существовать президенциализм. Он остается весьма популярным для некоторых государств «третьего мира», желающих замаскировать неконституционность своей исполнительной власти. Начинаясь с попыток ввести парламентаризм лидеры бывших британских колоний осознали, что президенциализм позволяет сосредоточить в одних руках эффективного и церемониального руководства. Иногда такие лидеры именуют себя «пожизненными президентами» (Малави).

Президентско-парламентская система отчасти совпадает с чистым президенциализмом. В ней также проводятся прямые выборы президента всенародным голосованием, президент имеет право назначать и смещать членов правительства, обладает определенной законодательной инициативой, правом роспуска парламент. Данная система призвана преодолеть недостатки президенциализма. Сроки пребывания у власти более гибки, снимается мажоритарный характер президенциализма за счет равной власти президента и парламента над правительством. Но эти улучшения даются очень дорогой ценой. Крайне обостряется проблема двойной демократической легитимности. Это вызывает конфликты между президентом и парламентом. Классический пример президентско - парламентской системы – Веймарская республика в Германии в 1919-1933 гг. В составлении ее конституции участвовал М.Вебер. Избиравшийся на 7 лет президент Германии имел неограниченные права по назначению премьер-министра (рейхсканцлера), формированию правительства. Он пользовался широкими законодательными полномочиями. Практически неограниченным было президентское право распустить рейхстаг. И все же законодательная деятельность Веймарской республики почти прекратилась; в стране нарастала обстановка чрезвычайности. В итоге лидер национал-социалистов Гитлер стал рейхсканцлером и установил режим жестокой диктатуры, ликвидировав Веймарскую республику. Президентско - парламентская система обнаруживала свою малую эффективность в более позднее время: в 70-80-е гг. XX в. в Португалии и Шри Ланке. Опыт данной системы исполнительной власти скорее негативный.

Примером премьерско - президентской системы является 5-я Республика во Франции, существующая и поныне. Из второстепенной должности президентский пост превратился в этой стране в ключевую фигуру государственного управления. С 2000 г. срок президентских полномочий огра-

ничен 5 годами (взамен 7 лет). Избирательная кампания максимально ускорена и удешевлена. Реальные полномочия французского президента могут быть больше, чем у его американского коллеги. Но это происходит лишь в случае, если президент Франции пользуется поддержкой большинства в национальном собрании. При победе оппозиции шансы президента сохранить бразды правления сокращаются. Править с помощью чрезвычайных декретов президент Франции может только в случае угрозы независимости и территориальной целостности страны. Нет гарантии благоприятного результата новых выборов после роспуска национального собрания президентом, поэтому на такой шаг он решается редко. Реальная управленческая ситуация побуждает французского президента к мирному сосуществованию с правительством. Премьерско - президентская система чередует периоды сильной президентской власти с периодами парламентаризма. Лишь во Франции и Финляндии президентская фаза этого процесса оказалась длительной. Такая модель не возникает в странах с многопартийными, но четко структурированными партийными системами. Поэтому она не сложилась в премьерско - президентских системах Австрии, Исландии и Португалии. Гибкость таких систем, их способность видоизменяться в зависимости от управленческой ситуации – важное достоинство.

В большинстве конституционных монархий и либеральных демократий республиканского типа существует парламентская система. Исполнительная власть и парламент взаимозависимы. Парламент формирует и контролирует правительство. Возможно доминирование парламента или кабинета в рамках одной управленческой модели. Эффективное и церемониальное управление разделено. Первое осуществляется кабинетом министров, второе возложено на конституционного монарха или президента. В Австралии, Новой Зеландии и Канаде главами государств считаются генерал-губернаторы, назначаемые британской королевой и действующие от ее имени. Монархии в Великобритании и Японии являются символами национального единства, а в Испании – гарантом перехода от авторитаризма к демократии. Несмотря на ритуальные функции монарха, в Великобритании эта должность не только декоративна. Королева имеет реальные шансы влиять на управление страной, благодаря своему нахождению над партийной борьбой.

Президента в парламентской системе избирают в парламенте или с помощью специальной избирательной коллегии по определенным квотам (ФРГ, Греция, Индия, Италия, Израиль); используется также прямое всеобщее голосование (Австрия, Ирландия, Португалия). Объем полномочий у таких президентов меньше, чем у конституционных монархов. Имеются исключения. Итальянский президент играет определенную роль в подборе кандидатуры премьер-министра. Довольно широки полномочия греческого президента, фактически перешедшие к нему от прежней фигуры монарха по конституции 1975 г.

Премьер-министр может оказаться бесспорным лидером кабинета, получив буквально диктаторские полномочия (Индия в 70-е гг. XXв.) или затеряться на фоне могущественных шефов отдельных департаментов (Франция). В Великобритании премьер-министр формирует кабинет министров по своему усмотрению и может сместить министров с должности. В Австралии и других бывших британских доминионах подобная авторитарная практика отсутствует. Там премьер-министры делают министерские портфели в зависимости от результатов выборов в парламент между заранее известными кандидатурами. Федеральный канцлер Германии также вынужден учитывать расстановку сил в парламенте. Фрагментированные многопартийные системы затрудняют контроль премьер-министра над назначениями министров. В Великобритании сильна коллективная ответственность правительства. В Италии, наоборот, отсутствует эффективная координация деятельности отдельных министерств. Принцип коллективной ответственности очень важен для парламентской системы, но является скорее недостижимым идеалом.

## **ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ**

Функции и разновидности исполнительной власти.

Президентская система США.

Президентско - парламентская система: история и современность.

Премьерско - президентская система во Франции.

Парламентская модель исполнительной власти Великобритании.

Глава государства в различных моделях исполнительной власти.

Правительство и парламент в странах Западной Европы.

### **Тема 4. Государственная служба зарубежных стран**

#### ***ВОПРОСЫ К СЕМИНАРСКОМУ ЗАНЯТИЮ***

1. Основные тенденции развития законодательства о государственной службе в зарубежных государствах.
2. Государственная служба США и Канады.
3. Государственная служба государств Западной Европы (Великобритания, Франция, Италия, ФРГ).
4. Государственная служба государств Южной и Восточной Европы (Греция, Польша).
5. Государственная служба КНР.

Государственная служба в убежных стран, как правило, действует в соответствии с четко разработанными правилами комплектования штата государственных служащих, объема их прав и обязанностей, функционирования органов руководства этой службой. Особенности развития законодательства о государственной службе в отдельных государствах зависят от своеобразия их исторического развития, государственно-правовых норм и политического режима. Вначале законодательство о государственной службе возникло во Франции и Германии, затем — в Великобритании, США и Канаде. При общей тенденции обновления законодательства о государственной службе прослеживается преемственность многих правовых норм в этой сфере. Для большинства зарубежных стран характерно большое число нормативных актов, регулирующих деятельность государственных служащих. В других странах имеются соответствующие комплексные законы. В федерациях обычно присутствуют 2 уровня регулирования государственной службы: федеральный и местный. Бывают автономные системы государственной службы на местах. Совершенствование законодательства о государственной службе направлено на создание эффективного государственного аппарата. Для этого, прежде всего, необходимо перейти от комплектования штата государственных служащих по принципу заслуг перед государством к более демократическому принципу — по профессиональной подготовке. Также должны расширяться права государственных служащих, совершенствоваться контроль над ними.

Публичная служба в США включает даже технический персонал. Одновременно используются понятия «правительственная служба» и «гражданская служба». Единой государственной службы нет. Должностные лица находятся на службе федерации и штатов. Оба уровня власти имеют свои законы о государственной службе. Глава федеральной государственной службы — президент США. Его реальная власть распространяется на высших «политических» чиновников. В штатах сходными с президентскими полномочиями обладают губернаторы. Важную роль в формировании федеральной службы играет конгресс США. Сенат назначает высших федеральных служащих. Действует система заслуг, закрепленная законодательно. Еще Вильсон сформулировал тезис об отделении политики от управления. Государственный аппарат должен выполнять две функции: политическую (определение общего курса) и управленческую (проведение его в жизнь). Первую функцию осуществляет президент вместе с другими выборными должностями федерации, вторую — профессионально подготовленные специалисты в области управления, являющиеся политически нейтральными. Смена политического курса не должна повлечь за собой смены штата государственных служащих. Неоднократно предпринимались реформы системы государственной службы США. Однако сохранилось немало нерешенных проблем практического воплощения теоретических изысканий в области государственного управления.



Правовое положение государственной службы разработано в многочисленных правовых актах, собранных в титуле 5 Свода законов США. Служащие делятся на карьерных и некарьерных. Их должности подразделяются на 18 категорий. У некоторых служб есть собственные таблицы о рангах (государственный департамент и др.). Принцип деятельности государственной службы – равенство возможностей при трудоустройстве. Однако предоставляются льготы для ряда категорий населения. Проводятся экзамены или собеседования перед приемом на работу. Устанавливается испытательный срок. Специализированными органами по управлению государственной службой являются Управление по делам государственной службы, Совет по вопросам «системы заслуг», Специальная комиссия.

Канада отличается организацией государственной службы на федеральном и провинциальном уровне. Нормативные акты по этим вопросам принимают центральные органы власти и провинциальные легислатуры. Все же государственная служба строится на обоих уровнях по единым принципам. Сильное влияние на нее оказал опыт Великобритании и США. С 1967 г. гражданская служба именуется государственной (публичной). Существует система открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственную службу. Высшие государственные должности заполняются генерал-губернатором. Нарушение запрета на политическую деятельность может повлечь для государственных служащих серьезные последствия вплоть до увольнения со службы. Таким образом, политические права государственных служащих заметно урезаны. Запрещена критика государственной деятельности государственными служащими. Строго регламентирована оплата труда государственных служащих. Руководство государственной службой Канады осуществляют премьер-министр, Казначейский совет, Комиссия гражданской службы, отдельные департаменты и ведомства.

Великобритания долго не знала системы постоянной государственной службы. С 19 в. действует система заслуг, которую приняли также в США. Вопросы государственной службы регулируются отдельными статутами парламента и нормами обычного права, причем лишь отдельные аспекты данной сферы. Понятие служащего четко не определено законодательством. Все государственные служащие делятся на публичных и гражданских. Исторически британская система гражданской службы отличалась сложной и неунифицированной классификацией. В итоге реформ отменили классы чиновников, разделив их на несколько основных групп. Постепенно упрощается структура государственной службы Великобритании. Прием на службу осуществляется комиссией по делам гражданской службы с помощью экзаменационных испытаний. Детально проработаны правила по социальным выплатам государственным служащим. Закон о государственной тайне 1911-1939 гг. предусматривает уголовное наказание го-

сударственных служащих за разглашение должностной информации в письменной или устной форме.

В отличие от британской, государственная служба Франции сильно централизована. Ее основные аспекты регулируются конституцией Франции. Четко разделяются государственная и местная публичная службы. Однако нет четкого понятия государственного служащего. Любой чиновник считается служащим, но не каждый служащий – чиновником. Действует определенная классификация государственных служащих. Они делятся на 4 категории: А, В, С и Д. Прием на государственную службу осуществляется на конкурсной основе. Назначение на высшие должности – прерогатива правительства. Закон 1983 г. гарантирует чиновникам свободу мнений. У них есть право на забастовку. Чиновники должны хранить профессиональную тайну и подчиняться предписаниям своего руководства, кроме случаев незаконных приказов, наносящих ущерб публичным интересам. Любое упущение чиновников влечет дисциплинарное или даже уголовное наказание. Политику в области государственной службы проводит премьер-министр.

Централизованное законодательство о прохождении государственной службы существует в ФРГ. В Италии понятие государственной службы имеет очень широкий аспект: сюда зачисляются не только государственных чиновников, но и военных, полицию, пожарных, таможенников, преподавателей, почтовых служащих, медицинских работников государственных здравоохранительных учреждений.

Государственная служба традиционно является почетной в Греции. Статус и условия работы чиновников регламентируются конституцией и кодексом государственной службы. В Польше, в отличие от Греции, нет единого законодательства о государственной службе.

Такая служба в КНР регулируется Временным положением о государственных служащих от 1993 г. Есть единая классификация чиновников. Их подразделяют на 15 рангов. Должности государственных служащих делятся на руководящие и неруководящие. Проводится открытый экзамен на должность чиновника для прошедших проверку компетентности; для сдавших его проводится проверка по политико-идеологическому принципу. Запрещена работа государственных служащих в одном учреждении при наличии их близкого родства. Нельзя назначать государственных служащих на руководящие должности в местных народных правительствах, если они родом из этой местности. Исключение сделано для чиновников в автономных районах. Ежегодно проводятся проверки компетентности государственных служащих. Существует ряд ограничений, связанных с государственной службой. Государственные служащие не имеют права высказывать суждения, порочащие деятельность правительства, участвовать в антиправительственных митингах, участвовать в забастовках, противодействовать решениям вышестоящих организаций, зажимать критику,

прибегать к месту. Им запрещено заниматься торговлей и предпринимательством. Есть запреты для чиновников морального порядка: им нельзя поощрять разврат, наркоманию, суеверия, азартные игры. Государственные служащие должны выходить на пенсию: мужчины в 60 лет, женщины - в 55. Руководит работой органов гражданской администрации Государственный совет КНР (правительство). Переподготовку кадров осуществляет Государственный институт администрации.

## ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ

Государственная служба США.  
Государственная служба Канады.  
Государственная служба Великобритании.  
Государственная служба Франции.  
Государственная служба Германии.  
Государственная служба Италии.  
Государственная служба Китая.  
Государственная служба Польши.  
Государственная служба Греции.

### Тема 5. Основные модели организации местной власти

#### *ВОПРОСЫ К СЕМИНАРСКОМУ ЗАНЯТИЮ*

1. Основные модели организации местной власти: англосаксонская, континентальная и смешанная.
2. Региональное и местное управление в США.
3. Местное управление в Великобритании.
4. Местное управление во Франции.
5. Местное управление в Канаде.
6. Местное управление в Испании.

Местное управление является важным элементом демократической системы. Ее эффективное функционирование обеспечивается разделением властей по горизонтали (три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная) и по вертикали – центральная власть и относительно автономная власть местных сообществ, имеющих соответствующие органы и компетенцию. Местная власть служит демократическим противовесом центральной власти. Передача властных полномочий местным органам помогает избежать излишней концентрации власти на центральном уровне. Центральное правительство не должно быть перегружено местными

делами. Местное управление предоставляет населению дополнительный шанс политического участия. Местное управление должно учитывать политические, культурные, региональные, социально-экономические и другие особенности отдельных территорий. Современная система местного управления сложилась в развитых странах мира в результате муниципальных реформ XIX в.

В настоящее время существуют 3 основные модели организации местной власти: англосаксонская (Великобритания, США, Канада, Австралия), континентальная (Западная Европа, бывшие французские колонии в Африке, Латинская Америка, Ближний Восток) и смешанная модель (Австрия, ФРГ, Япония). Специфические черты англосаксонской модели заключаются в широкой автономии местного управления в пределах предоставленных ему полномочий. Исключено прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Некоторые должностные лица избираются непосредственно населением. Значительными полномочиями наделяются комиссии и комитеты местных представительных органов. Происходит профессионализация депутатов. Важным источником компетенции местных органов служат судебные прецеденты. Нет представителя центра на местах. Контакты местных властей с правительством осуществляются через инспектирование и ассоциации. Объединяясь в ассоциации, местные органы власти образуют политические сообщества внутри общего политического объединения, в котором участвуют также центральные государственные органы.

Континентальная модель сочетает прямое государственное управление на местах с местным самоуправлением. Данная модель возникла во Франции и получила наименование французской модели. В развивающихся странах с континентальной моделью местного управления происходит прямое государственное управление не только на местном, но и на региональном уровне. Нижестоящие звенья власти подчинены вышестоящим. В отличие от англосаксонской модели с позитивным регулированием деятельности местных властей, континентальная модель практикует негативную систему такого регулирования, когда действует принцип правомочности решений, прямо не запрещенных законом. Континентальная модель напоминает иерархическую пирамиду. Активно работает сеть агентов центральных органов власти на местах. В развитых странах происходит некоторое сближение организации местного управления обеих моделей.

Смешанная модель управления имеет сходство с англосаксонской и континентальной моделями. В то же время есть специфика смешанной модели. Выборный орган одновременно является звеном муниципального управления и представителем государственной администрации. В развивающихся странах местное самоуправление загружено жесткой административной опекой центра. Авторитарные режимы не нуждаются в подлинном местном самоуправлении. Не всегда можно провести разграничение

между прямым государственным управлением на местах и исполнительными органами местного самоуправления. В странах с низким уровнем политической культуры местное самоуправление было фактически подменено государственным управлением.

Местное самоуправление исторически получило наибольшее значение и развитие в Великобритании. Однако в послевоенное время местное управление в этой стране потеряло былой престиж. Политика этатизма усилила контроль над местной властью со стороны государства. Состояние местного управления стало вызывать справедливую критику. Оно оказалось сложным, малоэффективным, запутанным. Органы местного управления зачастую дублировали друг друга. Реформы в этой сфере в 70-80-е гг. XX в. были призваны модернизировать британскую модель самоуправления. Были укрупнены местные единицы управления, упрощена их структура, ликвидировались дублирующие органы местного управления. Эти реформы достигли успеха. Но не все недостатки прежней системы оказались преодолены. Многие административные единицы, унаследованные от прошлой эпохи, были слишком малы, чтобы справляться со своими обязанностями. Реформы в сфере местного управления в Великобритании продолжают. Современная система управления на местах отличается в этой стране концентрацией власти в руках выборных советов 3 уровней: графств, городов и районов. Состав советов формируется за счет выборов, напоминающих парламентские. Срок полномочий советов – 4 года. Советы в городах избирают мэра. В совете образуются комитеты для решения конкретных управленческих задач. Эти решения реализуют служащие-профессионалы, нанимаемые советами. Члены совета трудятся преимущественно бесплатно. Доходы местных правительств складываются из поступлений от местных налогоплательщиков и субсидий центрального правительства. С 1981 г. появились блоковые субсидии, когда центральные власти страны сами подсчитывают предполагаемые расходы местного управления и их доходы, выплачивая разницу между ними в виде субсидии. За перерасход блоковых субсидий введены штрафные санкции. Такая система субсидий просуществовала до 1986 г. Правительство Великобритании ищет новые способы эффективного управления деятельностью местных властей.

Возрастает удельный вес местного самоуправления в Канаде. Оно регулируется законодательством провинций. В их системе местного управления отсутствуют назначаемые правительством чиновники. На Северных территориях управление осуществляется иначе, чем в провинциях: аборигены Севера получили систему относительно централизованного местного управления. Наряду с выборными представительными органами у них находятся назначенные федеральным правительством комиссары. Конкретная система местного управления в Канаде определяется административно-территориальным делением каждой провинции. Они делятся на

графства, последние – на тауншипы и приходы. Сохраняется традиционное деление на городские и сельские единицы местной администрации. Городские населенные пункты более унифицированы в отношении самоуправления. Однако слово «городской» условно: в состав «городских» включены сельские муниципалитеты, наряду с сити, таунами и вилиджами. Крупные по территории муниципалитеты часто оказываются редкозаселенными. На 40% территории Канады функции местного управления выполняют региональные службы федеральной администрации – министерство по делам индейцев и администрации территорий. Муниципалитеты имеют выборные органы – советы. Члены совета графства избирают руководителя. В городских муниципалитетах члены соответствующего совета иногда избирают мэра, но чаще он выбирается всеми жителями города.

Большинство индейцев продолжают жить в соответствии с традициями своего племени. Пока еще не разработана модель эффективного индейского самоуправления, приемлемая для канадского правительства. Некоторые индейские племена всерьез заявляют о необходимости преобразовать их самоуправление в независимое от Канады правительство индейцев. Провинциальные власти противятся справедливому урегулированию индейской проблемы. Тем не менее происходит расширение самоуправления индейцев. Наделение их полным самоуправлением затрудняется большой рассредоточенностью индейских племен на канадском Севере. Совершенствуется и расширяется самоуправление другого аборигенного народа Канады – эскимосов.

Региональное и местное управление США сформировались на протяжении 200-летней истории этого государства. Колонии преобразовались в самоуправляющиеся сообщества – штаты, которые подразделялись на графства. Существовали городские муниципалитеты. Структура власти в штатах определяется местными конституциями. Жестко разделены законодательная и исполнительная власти. Законодательная власть в штатах принадлежит легислатурам. Глава исполнительной власти штата – губернатор. Во всех штатах, кроме Род-Айленда и Коннектикута, имеются графства. Они избирают руководителя своей исполнительной власти (аналог мэра или менеджера). Чаще графствами управляет выборный орган – правление или совет графства. Органы общей компетенции – графства, муниципалитеты, тауншипы. Есть специализированные округа: дорожные, пожарные, водоснабжения, школьные. В 60-70-е гг. XXв. были проведены реформы, направленные на большую гибкость и разнообразие организационной структуры графств. В некоторых графствах комиссия была преобразована в законодательный орган, а функции управления были переданы профессионалам-администраторам. Многие серьезные проблемы местного управления не под силу отдельным муниципалитетам. Поэтому развивается кооперация между графствами и муниципалитетами. Эволюцио-

нировали и отношения графств со штатами. Управляющий местных органов власти выбирает одну из моделей организации контрактной программы – централизованную, децентрализованную или комбинированную.

Классическая страна континентальной модели организации местного управления – Франция. В ней существуют 4 уровня административно-управленческой системы: коммуны, департаменты, регионы и правительство. На каждом уровне есть свои функции, права и обязанности, которые зафиксированы в законодательстве. Реформы в области управления в 80-е гг. XX в. оказались направлены на децентрализацию государственного управления, а также разграничение компетенции коммун. Ведутся споры о необходимости ликвидации одного из уровней например, департаментов. Местное управление становится более централизованным. Основанием местной власти являются коммуны. Они сложились стихийно еще в средние века. Каждая коммуна отличается своими историей, традицией и правами. Коммуной управляет муниципальный совет во главе с мэром. Это – совещательный орган. Вся полнота власти на местах находится у мэров. Муниципальных советников избирают прямым голосованием все жители коммуны. Должность муниципального советника неоплачиваемая. Муниципальный совет помогает мэру, занимаясь конкретными делами. Государство контролирует деятельность советов с помощью своих представителей в департаменте. Должность мэра выборная с XIX в. мэр – глава исполнительной власти в коммуне. Он несет единоличную ответственность за управление ею. Одновременно мэр является уполномоченным государства. Его работа оплачивается. Представитель государства в департаменте контролирует действия мэра. Мэр должен уметь строить отношения с гражданским обществом. С 1837 г. во Франции имеются межкоммунальные соглашения. Наиболее известное объединение представляет собой синдикат коммун. Другая форма ассоциации коммун – дистрикт. Существуют также специализированные образования. Эти проблемы подробно разбираются в коммунальном кодексе Франции 1992 г.

Реформы местного самоуправления в Испании проводились еще в последние годы правления диктатора Франко, в первой половине 70-х гг. XX в. После краха авторитарного режима они приобрели большой масштаб. В итоге возникли административные единицы промежуточного характера между муниципалитетом и провинцией. Отдельные муниципалитеты объединялись. Должность мэра по конституции 1978 г. стала независимой от центра. Коллективная воля граждан данной местности материализовалась в пленуме. В Италии в каждую административно-территориальную единицу назначается представитель государства – префект (в провинции); в Греции аналогичную роль выполняет префект в префектуре, в Швеции – губернатор в области.

В Германии существуют правительственные округа – административные округа, где ведущее место в управлении занимают правительственные

президенты, назначаемые правительствами земель. Правительственный президент контролирует деятельность органов коммунального управления. Аппарат правительственного президента составляет систему местного управления. Ее низовое звено – главы администраций на уровне районов (ландраты), являющиеся чиновниками государства и главами исполнительных органов коммунального управления. Губернатора японской префектуры избирает местное население. Он является главой местного управления, но выполняет ряд общегосударственных функций. Местная администрация Индии по многим параметрам похожа на англосаксонскую модель. Однако там имеется прямое государственное управление на местах через назначаемых сверху чиновников. Во главе области, зачастую состоящей из нескольких округов, стоит комиссар. Округ возглавляет коллктор – заместитель комиссара. Они назначаются губернатором. Похожая система распространена в Таиланде, Кении, Сенегале, Марокко.

Представители центральной власти на местах играют заметную роль в странах Латинской Америки. Помимо избранных членов местных представительских органов в них включаются и назначенные. В Колумбии в каждом департаменте действует губернатор, являющийся и агентом правительства, и главой местной администрации.

## ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ

Модели местного управления.

Демократические принципы формирования местного управления.

Полномочия и функции местного управления.

Социально-экономическая деятельность местного управления.

Государственный контроль над местным управлением.

Местное управление США и Канады.

Местное управление Великобритании.

Местное управление континентальной Европы.

Местное управление Германии и Японии.



## Тема 6. Конституционные гарантии целостности зарубежных федераций

### ***ВОПРОСЫ К СЕМИНАРСКОМУ ЗАНЯТИЮ***

1. Гарантии территориальной целостности федерации.
2. Гарантии целостности конституционной системы федерации.
3. Гарантии субординации деятельности федеральных органов и органов субъекта федерации.
4. Гарантии выполнения решений федеральных органов на всей территории федерации.
5. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами

Почти в каждой конституции федерации содержатся положения о составе территории этой федерации. Но об этом говорится по-разному. Можно просто перечислить субъекты федерации, а можно дать их детальное перечисление. Первый способ характерен для Швейцарии, второй – для Мексики и Индии. К исключительной компетенции федерации относятся вопросы внешней политики. По-разному формулируется в конституциях отдельных федераций главенство федерального права над правом субъекта федерации. Не упоминается право на выход из федерации – сепессию. Конституции США, Индии, ФРГ, Мексики используют в своих текстах единую характеристику населения, проживающего на их территориях: «народ Соединенных Штатов», «народ Индии», «немецкий народ», «мексиканский народ».

Предметы ведения федерации и ее субъектов разграничиваются с помощью трех моделей: предметы ведения самой федерации, ее субъектов и их совместной компетенции. Предметы исключительной компетенции федерации исчерпывающим образом устанавливаются в тексте федеральной конституции. Предметы ведения субъектов федерации устанавливаются различными способами, которые иногда специально не перечисляются. Ими считаются все вопросы, не относящиеся к компетенции федерации. Так решается проблема в США и Австрии. Есть и другой способ, которым воспользовались авторы конституции Индии. В ней подробно перечисляются вопросы компетенции штатов и совместной компетенции штатов и федерации. Очерчивая круг вопросов, входящих в исключительное ведение федерации, мексиканская конституция говорит о том, что никоим образом не входит в компетенцию штатов.

Круг вопросов исключительной компетенции федерации довольно широк. Особенно подробно о них сказано в конституциях Индии и Бразилии. Конституции ФРГ и США по этим проблемам высказываются, наоборот, лаконично. Помимо внешнеполитической сферы, к исключительной

компетенции федерации относятся государственное строительство, экономика, оборона и руководство вооруженными силами, установление границ и таможня, денежное и валютное обращение, установление единой системы мер и весов, паспортное дело, миграции, право, поддержание общественного порядка и др.

Предметы совместного ведения федерации и ее субъектов включают в себя вопросы экономики, социально-культурной сферы, правовой системы, природопользования и экологии. Например, конституция Австрии устанавливает совместное ведение федерации и земель в вопросах судоходства по внутренним водам. Федерация и штаты Индии считают совместной компетенцией проблемы бродячих и кочевых племен, а также предотвращения жестокого обращения с животными.

Федерация предоставляет своему субъекту предельную свободу действий в законодательной и исполнительной сферах по вопросам его собственного ведения. Не обязательно детально перечислять компетенцию субъекта федерации. Если какой-либо вопрос не является ведением федерации или совместного ведения федерации и ее субъекта, он считается компетенцией последнего. Так гласит конституция Австрии. Конституция ФРГ регулирует только законодательную сферу деятельности земель. Конституции некоторых федераций запрещают своим субъектам решать широкий круг вопросов. Такие запреты содержатся в конституциях Мексики и Индии. Менее подробный перечень вопросов содержится в конституции США. Конституционные акты субъектов федерации вообще не рассматривают вопросы ведения федерации, совместного ведения федерации и ее субъектов и даже их собственного ведения. Эти вопросы устанавливает исключительно федерация. Конституция земли Гессен, принятая до принятия федеральной конституции, гласит, что разграничение компетенций между этой землей и ФРГ должно быть осуществлено в конституционном порядке Германским Национальным Собранием, избранным всем германским народом. Конституции американских штатов прямо или косвенно устанавливают компетенцию властей штата. Более половины текста конституции штата Массачусетс посвящено подобному регулированию. 13 из 14 статей конституции штата Иллинойс также регулируют взаимоотношения с федерацией. Приоритет федерального уровня интересов четко выражен в тексте конституции субъекта федерации. Одна из статей конституции земли Гессен предусматривает, что все ее мероприятия подчиняются принципу обеспечения общегерманского единства.

## ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ

Конституционные гарантии целостности федерации.

Разграничение предметов ведения федерации и ее субъектов.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Актуальные проблемы современной зарубежной политической науки. Вып. 2. М.: Изд-во ИНИОН, 1991. 116 с.
2. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 1998. 168 с.
3. Голосов Г.В. Сравнительная политология. Новосибирск: Изд-во Новосибирского ун-та, 1995. 207 с.
4. Государственная служба в зарубежных странах. М.: ИНИОН, 1996. 166 с.
5. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: Международный опыт. Тула: Левша, 1996. 112 с.
6. Канада: Местное управление и самоуправление. М.: ИНИОН, 1995. 55 с.
7. Конституционные гарантии целостности федерации в зарубежных странах. М.: ИНИОН, 1996. 28 с.
8. Культура местной власти во Франции. М.: ИНИОН, 1994. 47 с.
9. Межкоммунальное сотрудничество во Франции (нормативные материалы). М.: ИНИОН, 1995. 66 с.
10. Местная власть в Испании: Управление финансами. М.: ИНИОН, 1994. 47 с.
11. Местные органы власти в США: Организация управления и экономической деятельности. М.: ИНИОН, 1996. 134 с.
12. Политика финансирования местных органов власти в Великобритании. Реферат книги: Travers T. The politics of local government finance. London: Allen A. Ulwin, 1986. XII, 241 p. М.: ИНИОН, 1994. 20 с.
13. Пронкин С.В., Петрушина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект-Пресс, 2001. 416 с.
14. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М.: ИНИОН, 1995. 35 с.
15. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: Теория и практика. М.: Форум-Инфра-М, 1998. 160 с.
16. Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления. М.: Ось-89, 1998. 224 с.