

**Академия Управления при Президенте Кыргызской Республики
Фонд Ханиса Зайделя**

**Разработка концепции обучения
работников органов местного самоуправления
Кыргызской Республики**

Сборник материалов

Бишкек 2003

Рекомендовано к изданию Ученым советом Академии управления при Президенте
Кыргызской Республики

**Разработка концепции обучения работников органов местного самоуправления
Кыргызской Республики:** Сборник материалов семинаров. – Б.: 2003. –200 стр.

Рецензенты: Ташыбеков Т.А., Ph.D в политических науках, доцент Академии
управления при Президенте Кыргызской Республики
Айнекенова Ч.Р., к.и.н., директор Высшей школы государственного и
общественного управления при Международном университете
Кыргызстана

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	
ОБ АВТОРАХ	
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ	4
О ПРОЕКТЕ СТРАТЕГИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	10
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ДО 2010 ГОДА.....	10
ЦИКЛ ОБУЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ.....	17
ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ В ОБУЧЕНИИ ПЕРСОНАЛА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	21
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ.....	71
ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ГОСУДАРСТВА	88

ПРЕДИСЛОВИЕ

Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления (МСУ) являются ключевыми направлениями административных реформ проводимых в Кыргызской Республике. Это отражено в таких стратегических документах как «Комплексные основы развития Кыргызской Республики» и «Национальная стратегия сокращения бедности на 2003-2005 годы». В 2001 году были проведены выборы глав местного самоуправления айылов, поселков, и городов районного значения и областного значения и сформированы распорядительно-исполнительные органы МСУ – айыл окмоту, городская управа и мэрия на новых принципах. Ранее на принципы самоуправления были переведены города Бишкек и Ош. Таким образом, к концу 2001 года в Кыргызской Республике завершилось формирование системы местного самоуправления на первичном уровне.

Дальнейшие реформы и развитие МСУ невозможны без развития человеческого потенциала. Нормативно-правовая база создает всего лишь благоприятные условия, а претворять в жизнь новые для нас идеи и концепции самоуправления должны депутаты местных кенешей, сотрудники мэрий, городских управ, айыл окмоту. Кадры органов МСУ должны обладать достаточными правовыми, финансовыми и экономическими знаниями, составляющими основу местного самоуправления в Кыргызской Республике и уметь применять их на практике для принятия обоснованных решений. Также они должны овладеть навыками современного менеджмента, организации и взаимодействия с другими секторами общества для реализации принятых решений и развития местного сообщества.

На сегодняшний день в Кыргызстане еще не сложилась система подготовки и повышения квалификации кадров местного самоуправления. Государственные структуры и органы местного самоуправления решают проблемы повышения квалификации муниципальных служащих при финансовой поддержке международных донорских организаций. Проводятся многочисленные семинары, курсы и тренинги, которые вносят значительный вклад в развитие человеческого потенциала органов МСУ. Для повышения эффективности этой деятельности необходимо выявить потребности в знаниях и навыках в соответствии с функциональными обязанностями сотрудников и скоординировать деятельность всех участников процесса обучения.

В настоящем сборнике представлены материалы двух семинаров по разработке концепции обучения работников местного самоуправления Кыргызской Республики, проведенных в октябре и декабре 2002 года. Семинары проводились при финансовой и технической помощи Фонда Ханса Зайделя, Германия. В работе семинаров приняли участие сотрудники Администрации Президента Кыргызской Республики, Аппарата Премьер-министра, Ассоциации сел и поселков, Ассоциации городов, районных государственных администраций, местных кенешей, органов МСУ, преподаватели Академии управления при Президенте Кыргызской Республики и консультанты Фонда Ханса Зайделя.

В сборнике представлены материалы, характеризующие состояние и перспективы развития МСУ в Кыргызстане, результаты анализа функций, выполняемых органами МСУ, и предложены возможные подходы к организации обучения и программы обучения. Также приведены материалы о состоянии и опыте развития местного самоуправления в Германии.

ОБ АВТОРАХ

1. Балтагулов Жалалбек – руководитель аппарата Ассоциации органов местного самоуправления сел и поселков КР
2. Бектенова Асель – преподаватель Академии управления при Президенте КР, эксперт Урбан Институт
3. Дыйканбаев Курманбек – председатель Ассоциации органов местного самоуправления сел и поселков КР
4. Колпаков Алексей – преподаватель Академии управления при Президенте КР, эксперт проекта ПРООН
5. Мурзаев Салех – к.т.н., доцент Академии управления при Президенте КР
6. Ракимбаев Эркин – к.п.н., доцент Академии управления при Президенте КР, эксперт проекта ПРООН
7. Узакбаев Карабек – к.т.н., директор Института государственного и муниципального управления Академии управления при Президенте КР
8. Генрих Шоллер –
9. Юрген Харбих –

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Дыйканбаев К.С.

В республике проведена определенная работа по реформе местного самоуправления, внедрению в практику управления территориями народовластия. Основные контуры местного самоуправления (МСУ) как политического института сформировались в его нынешнем виде после принятия в 1993 году Конституции Кыргызской Республики. Она создала необходимую конституционно-правовую основу для самостоятельного решения местными сообществами вопросов местного значения.

Официально реформа местного самоуправления началась еще на заре нашей независимости, когда 19 апреля 1991 года Верховный Совет Республики Кыргызстан принял исторический Закон “О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан”, установивший принципиально отличные от практики централизованного управления нормы и правила организации местной власти. В последующем этот Закон неоднократно модернизировался, периодически приспосабливая структуру организации местной власти нашим жизненным реалиям.

На сегодняшний день нормативно-правовую базу МСУ составляют 10 Законов Кыргызской Республики, 50 Указов Президента и более 30 постановлений Правительства и ряд других нормативных актов. Они регулируют первостепенные вопросы организационно-правового, финансово-экономического и материально-технического обеспечения МСУ.

Импульс дальнейшему успешному развитию МСУ придали новые Законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и «О коммунальной собственности на имущество», принятые в 2002 году. Они более точно закрепили организационно-правовые основы деятельности местного самоуправления, государственные гарантии, право местных сообществ на самоуправление, установили компетенцию и принципы взаимоотношений с местной государственной администрацией, стали основой укрепления экономической базы местных сообществ.

Одним из важнейших направлений демократизации является децентрализация государственной власти, расширение ее выборности. В 2001 году все населенные пункты республики – 460 айыл-окмоту, 12 городов районного и 9 областного значения, и г. Бишкек переведены на принципы местного самоуправления. В декабре 2001 года состоялись альтернативные выборы глав местного самоуправления аилов, поселков и городов районного подчинения.

Они проводились последовательно и целенаправленно и включали в себя несколько этапов:

- в начале 2001 года в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики прошли pilotные выборы глав местного самоуправления в 11 айыл-окмоту и гор. Исфана. Это позволило отработать механизм выборов глав местного самоуправления и выработать предложения о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах в Кыргызской Республике;
- в мае 2001 года все города областного значения - Ош, Джалал-Абад, Талас, Балыкчы, Сулукта, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу и Таш-Кумыр были переведены на принципы местного самоуправления. В июле 2001 года в этих городах состоялись альтернативные выборы глав местного самоуправления – мэров, которых выбирали депутаты городских кенешей;
- в соответствии с принятым в октябре 2001 года Законом «О внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах в Кыргызской Республике», в декабре 2001 года состоялись альтернативные выборы всех глав местного самоуправления аилов, поселков и городов районного значения, многие из которых проходили в два тура.

Таким образом, в 2001 году все населенные пункты республики переведены на принципы местного самоуправления. В республике действуют 487 айыл-окмоту, мэрий и городских управ, столько же местных кенешей. Основу МСУ составляют представительные органы - местные кенеши, обеспечивающие координацию деятельности исполнительно-распорядительных органов и общественно-территориального самоуправления, НПО и частных структур структур. Всего избрано 8184 депутата разных уровней. Их роль в осуществлении народовластия повышена в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местных кенешах и других органах местного самоуправления».

Важным этапом в дальнейшем развитии демократизации управления явилось проведение осенью 2001 года в селах, городах и районах республики народных курултаев, в которых приняло участие более 90 тысячи делегатов, избранных на сходах и собраниях граждан по месту жительства или работы. В январе-феврале 2002 года во всех айыл-окмоту, поселках, городах, районах и областях прошли сельские сходы и совещания, на которых обсуждались перспективы социального и экономического развития, повышения эффективности управления. Эти народные форумы позволяют привлекать местное население к активному участию в управлении жизнедеятельностью местных сообществ и полнее использовать принцип подотчетности местных властей перед ними.

Местное самоуправление стало важным этапом в развитии гражданского общества. Оно заняло важное место в структуре власти и стало неотъемлемой частью демократической системы управления.

Расширены права органов местного самоуправления в сборе налогов и формировании местных бюджетов. Законодательно определены основы процесса формирования и исполнения местных бюджетов, закреплены собственные источники доходов, направления расходов, утверждены права органов МСУ в области финансово-экономической деятельности.

Основными источниками доходов органов МСУ являются налог на землю и имущество, арендная плата и другие поступления. Вместе с этим, обеспечение минимального бюджета местных сообществ осуществляется за счет системы трансфертов - категориальных грантов для финансирования государственных услуг на местном уровне и выравнивающих грантов для учета региональных различий.

В результате отмены моратория на куплю и продажу земли сделан шаг в сторону демократизации определения земельного налога. Районным кенешам дано право варьировать величину ставки земельного налога в пределах 30% от базовой ставки. Помимо этого, органы МСУ получили возможность сдавать в аренду земельные участки Фонда перераспределения земель на установленных ими условиях в интересах местного сообщества.

В целях укрепления экономической базы местных сообществ, Правительством Кыргызской Республики переданы в коммунальную собственность более 9300 объектов социальной сферы общей стоимостью около 8 млрд. сомов

Укреплению финансово-экономической базы органов МСУ содействовала передача им земель фонда перераспределения сельхозугодий. Государственная регистрация объектов коммунальной собственности способствовала закреплению прав собственности в городах и селах.

Большое развитие получили в Кыргызской Республике формы социальной мобилизации и сотрудничества на уровне местных сообществ. Общинные формы социальной мобилизации, в которых сельские управы выступали в качестве поддерживающих организаций, стали стимулом развития инициативы и навыков граждан по взаимопомощи, рациональному использованию имеющихся ресурсов, решению местных проблем. Важнейшие решения, связанные с развитием местных сообществ, принимаются на

сельских сходах, курултаях. С использованием различных форм социальной мобилизации было реализовано множество проектов развития, таких как строительство и ремонт школ, бань, водопроводов, дорог, мостов и многое другое. Это содействовало формированию социального капитала местных сообществ.

Вместе с тем, в процессе развития МСУ имеется ряд проблем, которые сдерживают развитие местных сообществ:

- недостаточная законодательная база. Имеющиеся нормативно-правовые акты не в полной мере обеспечивают условия для оптимальной децентрализации государственного управления. Не созданы эффективные институты управления на уровне местной власти. Сохраняются пробелы в законодательстве, связанные с развитием системы муниципальной службы, стимулированием различных форм социальной мобилизации;
- недостаточная государственная поддержка органов МСУ, сохранение ограниченной децентрализации власти. Нечетко разграничены функции и полномочия, а также ответственность между органами государственной власти и МСУ. Нуждается в совершенствовании механизм передачи полномочий и ответственности;
- неэффективны механизмы финансово-бюджетного регулирования. Финансы и местный бюджет по-прежнему централизованы и крайне ограничены. Не создана правовая база и другие механизмы экономической и финансовой децентрализации. Передача полномочий и функций до сих пор не сопровождается передачей соответствующих финансово-экономических ресурсов;
- недостаточный профессиональный уровень муниципальных служащих. До сих пор не принят закон о муниципальной службе, не создана система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, недостаточна их мотивация и социальная защита. Отсутствует информационно-техническое и научно-методическое обеспечение кадров органов МСУ;
- сохраняются ограниченные масштабы социальной мобилизации и развития человеческого потенциала в новых условиях. Нуждаются в дальнейшем развитии различные формы социальной мобилизации с использованием различных источников ресурсов. Необходимо провести работу по активизации участия граждан в принятии решений на уровне местных сообществ и в последующей их реализации;
- слабое партнерство и взаимодействие органов государственной власти и МСУ, НПО, частного сектора в совместном решении проблем местных сообществ, которое нуждается в создании соответствующих эффективных механизмов для конструктивного сотрудничества, отсутствуют методические рекомендации по формированию эффективной системы взаимодействия органов МСУ с населением, обеспечивающей их активное участие в осуществлении местного самоуправления, и в контроле за деятельностью органов МСУ, общирные организации еще не набрали необходимый потенциал знаний и навыков;
- неэффективное управление коммунальной собственностью. Не выработаны эффективные механизмы управления различными объектами коммунальной собственности. Не урегулированы в полной мере права собственности на объекты и механизмы их приватизации;
- неразвитое научное, методическое и информационное обеспечение МСУ. Еще не сформировалась научная база децентрализации и развития МСУ, полно и объективно учитывая зарубежный опыт, исторические и географические условия, современное состояние и тенденции развития национальной государственности. Не сложилась система информационного обеспечения органов МСУ методиками и передовым опытом управления бюджетным процессом, коммунальной собственностью, муниципальным хозяйством, социально-экономическим развитием

территорий. Мало внимания уделяется информационно-политической поддержке МСУ в части разъяснению населению конституционных основ МСУ, проводимой государством политики, информирования о достижениях и проблемах.

Для решения этих проблем и в целях обеспечения тесного взаимодействия органов государственной власти и МСУ, а также представления и защиты интересов органов МСУ на государственном уровне, в состав Правительства Кыргызской Республики в 2000 году введен пост министра по делам местного самоуправления и регионального развития.

Созданы и действуют, Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики, Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики и Ассоциация городов. Они вносят большой вклад в развитие местного самоуправления, в защиту интересов городов и сел, в укрепление кадрового потенциала МСУ и его организационно-правовой и финансово-экономической базы, осуществляют мониторинг и оценку развития МСУ.

Большую помощь в развитии МСУ оказали международные организации - ПРООН, ВБ, АБР, ЮСАИД, Фонд Сороса и ряд других.

О ПРОЕКТЕ СТРАТЕГИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ДО 2010 ГОДА

Э.Н.Ракимбаев

В настоящее время перед Кыргызстаном стоит задача **второй фазы децентрализации государственного управления и развития МСУ** в целях всемерного развития системы народовластия. Для этого требуется решить ряд концептуальных и актуальных вопросов и проблем.

Одним из основополагающих документов будет Национальная стратегия децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года, проект которой разработан специально созданной в декабре 2001 года Распоряжением Руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики комиссией. В нее вошли представители и специалисты Администрации Президента КР, Жогорку Кенеша КР, Правительства КР, сотрудники Программы ПРООН, международные консультанты из Штаб-квартиры ПРООН в г. Нью-Йорк и др.

Проект Стратегии децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года (далее - Стратегия), предлагает комплексный подход в определении задач на перспективу и пути их реализации, определяет сроки реализации, механизмы принятия решений и ответственность за проведение реформ.

Утверждение Стратегии, а затем и ее практическая реализация позволит Кыргызстану вступить в новую эру развития местного самоуправления и децентрализации государственного управления.

Проект Стратегии разработан в рамках УЧР, КОР и НССБ для достижения и обеспечения политической стабильности в стране, повышения экономического благосостояния народа Кыргызстана и его социального благополучия посредством консолидации человеческих и материальных ресурсов.

Целью данной Стратегии является определение основных направлений, путей и способов децентрализации государственного управления и развития эффективной системы местного самоуправления до 2010 года, как необходимого условия обретения Кыргызстаном качеств правового демократического государства.

Реализация целей и задач **Стратегии**, разработанных с учетом опыта работы отечественных и зарубежных муниципальных органов, позволит обеспечить системное преодоление имеющихся проблем в сфере управления государством и обществом путем рационального распределения полномочий между органами местного самоуправления и государственного управления, организации эффективного взаимодействия и сотрудничества между различными уровнями власти на основе максимального приближения процесса принятия решений к гражданам, что станет предпосылкой для улучшения социально-экономического положения регионов и снижения уровня бедности.

Анализ текущей ситуации в республике показал, что главными нерешенными проблемами дальнейшей децентрализации государственного управления и развития МСУ являются: 1. **Несовершенство законодательной базы;** 2. **Медленное осуществление процессов децентрализации государственного управления и недостаточная государственная поддержка органов МСУ;** 3. **Неэффективные механизмы финансово-экономического регулирования;** 4. **Низкий профессиональный уровень муниципальных служащих, отсутствие четко налаженной работы с кадрами;** 5. **Недостаточность развития социальной мобилизации и развития человеческого**

потенциала; 6. Не развито эффективное партнерство и взаимодействие органов государственной власти и МСУ, НПО, частного сектора, превентивное развитие.

Поэтому проект Стратегии включает в себя пути решения проблем по следующим шести основным, ключевым направлениям.

1. ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ. К 2010 году предполагается создание эффективной организационно-правовой и финансово-экономической базы МСУ.

Основополагающими законодательными актами в настоящее время являются Конституция КР, Кодекс о выборах в КР и принятые в 2002 году законы КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», «О коммунальной собственности на имущество», ряд Указов Президента КР и Постановлений Правительства Кыргызской Республики и др.

Действующая правовая база требует совершенствования, а также разработки и принятия в течение ближайших лет ряда приоритетных законов таких, как «О финансово-экономических правах и основах местного самоуправления в Кыргызской Республике», «О муниципальной службе», «Об общинах организациях», «О разграничении функций и полномочий органов государственного управления и местного самоуправления». На следующем этапе будут приняты такие законы КР, как «О местном референдуме» и «О народной правотворческой инициативе». Одновременно будут проведены инвентаризация и анализ действующих нормативных правовых актов в целях устранения противоречий и дальнейшей систематизации правовых норм в едином законе.

Органы МСУ будут располагать необходимой **законодательной базой для организации экономической и финансово-бюджетной деятельности**. В этих целях будут принятые Бюджетный кодекс КР и Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики», которые отрегулируют вопросы местных бюджетов и налогов. Затем будут приняты законы КР «О создании местных фондов развития», «О создании муниципальных банков в городах и селах».

Будут приняты такие законы КР как «Об Ассоциациях органов местного самоуправления в Кыргызской Республике», «О муниципальном социальном заказе», «О местных предприятиях и учреждениях, оказывающих общественные услуги», «О городском и сельском планировании», «О муниципальной милиции» и др.

К 2010 году будет принят **Кодекс о местном самоуправлении в КР**, содержащий все нормы, обеспечивающие эффективную деятельность органов МСУ.

2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ, АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. В результате принятых мер в 2001 году закончился процесс перевода всех населенных пунктов республики (сел, поселков и городов) на принципы МСУ. В настоящее время на территории республики функционируют 487 сельских, поселковых и городских органов МСУ. Созданы и успешно действуют Ассоциация городов и Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики.

Впервые в 2001 году в республике были проведены всеобщие выборы глав МСУ. В целях более широкого участия населения в деятельности органов МСУ в конце 2001 года в селах, городах, районах и областях республики были проведены народные курултаи, в которых приняли участие более 90 тысяч делегатов.

Политический, административный и институциональные аспекты Стратегии нацелены на формулирование и внедрение основополагающих принципов децентрализации государственного управления и развития МСУ. Прежде всего будут осуществлены функциональная реформа, организационные и структурные преобразования,

профессионализация работников органов МСУ, включающие в себя разграничение функций и полномочий между территориальными уровнями управления; устранение параллелизма и дублирования, упразднение ненужных функций и полномочий местных органов государственного управления и МСУ различного уровня; расширение функций и полномочий представительных и исполнительных органов МСУ в целях создания эффективной, функционально сбалансированной системы органов МСУ и государственного управления.

На первом этапе реализации Стратегии необходимо четко определить цели и задачи каждого органа государственного и муниципального управления, разграничить законодательно их функции, полномочия и ответственность, обеспечив их соответствующими финансовыми и экономическими ресурсами и разработав механизм их передачи. Поэтому будет разработан проект Закона КР «О разграничении функций, полномочий и ответственности органов государственного управления и местного самоуправления» и утвержден в законодательном порядке Государственный Реестр функций и полномочий органов государственной власти и МСУ.

Реформа административно-территориального устройства – одна из наиболее существенных проблем, стоящих перед государством в среднесрочной перспективе, так как именно от этого зависит количество уровней управления по вертикали и горизонтали. Существующая практика четырехуровневого административно-территориального устройства (республика, область, район и/города, села, поселки) слишком громоздка для такого небольшого унитарного государства, как Кыргызстан. Основываясь на международном и отечественном опыте, выбор состоит из следующих вариантов: (а) ликвидация областного уровня, (б) ликвидация районного уровня, (в) укрупнение районов с образованием вместо них административного округа.

В соответствии с этим предполагается осуществление важных политических и административных реформ по дальнейшей децентрализации государственного управления и развитию МСУ, которые потребуют изменения административно-территориального устройства республики посредством внесения соответствующих изменений в Конституцию КР и возможно принятия закона «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики». В соответствии с задачами УЧР будет проводиться работа над созданием специальных округов (судебных, административных и др.) в целях совершенствования системы управления, профилактики проявлений местничества и коррупции.

3. ПРОВЕДЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ.

Данная сложная проблема включает в себя комплекс вопросов, решаемых как на государственном, так и на муниципальном уровне. К ним относятся вопросы формирования и развития коммунальной собственности, создания условий для формирования полноценных бюджетов местных бюджетов (в том числе с учетом специфики муниципальных образований при распределении государственных финансовых ресурсов), создания стабильной нормативной основы финансово-экономической деятельности органов МСУ и другие. Несмотря на предпринимаемые усилия в этом направлении, вопросы финансово-экономической децентрализации остаются нерешенными по ряду причин объективного и субъективного характера.

Поэтому в проекте Стратегии предусматриваются меры направленные на то, чтобы органы МСУ имели децентрализованные финансово-бюджетные средства, располагали эффективной местной налоговой системой. Они будут наделены такими правами, как создание местных финансово-кредитных учреждений, получение и заем финансовых средств для долгосрочного инвестирования в социальную инфраструктуру. Все эти права и нормы будут отражены в Законе «О финансово-экономических *правах* и основах местного

самоуправления», на основе которого повсеместно будут проходить открытые бюджетные слушания по вопросам формирования и исполнения бюджета органов МСУ. Будет введен единый порядок составления, рассмотрения и утверждения местных бюджетов, обеспечена прозрачность всей финансово-хозяйственной деятельности органов МСУ, включая сведения по налоговым поступлениям и расходам.

Для многих органов МСУ удельный вес их доходов будет формироваться за счет их собственных налогов, главным среди которых будут земельный налог и налог на недвижимость.

Органы МСУ будут самостоятельно распределять бюджетные средства по расходам, основываясь на ожидаемых уровнях налоговых поступлений и получаемых грантов из республиканского бюджета и вышестоящего территориального уровня. Расходные полномочия будут четко разграничены между всеми уровнями местных бюджетов, в результате чего органы местного самоуправления станут достаточно независимыми в управлении своими финансами. Будет введен новый метод «составления бюджета на программной основе», который даст возможность оценивать бюджетные показатели в различных программах и обеспечивать эффективное и рациональное использование бюджетных средств.

В связи с этим в разрабатываемом Бюджетном кодексе необходимо четко определить бюджетные полномочия республиканского бюджета, местных бюджетов между вышестоящими территориальными уровнями и бюджет органов МСУ. Такая реформа позволит более точно рассчитывать доходные возможности и бюджетную обеспеченность органов МСУ и размеры необходимой им финансовой помощи.

Коммунальная собственность, доход от ее аренды и управление недвижимостью в комплексе - это организационные рычаги и возможности, с помощью которых решаются задачи структурной перестройки и реформирования экономики МСУ.

В соответствии с постановлениями Правительства КР в коммунальную собственность органов МСУ передано более 9300 объектов социальной инфраструктуры на общую сумму 7 млрд. 935 млн. сомов.

Меры, предлагаемые в Стратегии, позволяют органам МСУ эффективно использовать коммунальную собственность, получить максимально возможный нематериальный результат в виде количественного роста объектов, обеспечивающих нормальную жизнедеятельность населения местного сообщества (торговля, бытовое обслуживание, общественное питание).

4. СТАНОВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАДРОВОЙ РАБОТЫ. Намечено создать эффективную систему кадровой работы и муниципальной службы. Органы МСУ будут обладать развитым человеческим и институциональным потенциалом, необходимым для эффективного осуществления их функций. Закон КР «О муниципальной службе» позволит муниципальным служащим иметь соответствующие статус, условия и возможности (заработка плата, ранги, социальная защита и др.) для более эффективной деятельности.

В высших учебных заведениях республики будет осуществляться качественная подготовка, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих. На их базе начнут действовать различные краткосрочные и долгосрочные обучающие курсы и программы. Периодически будут обучаться депутаты местных кенешей, главы айыл окмоту, сотрудники их аппаратов, лидеры Ассоциаций, ТОС, Общинных организаций, НПО, частного сектора и др. Органы МСУ будут полностью укомплектованы высококвалифицированными специалистами. Переподготовка и повышение квалификации кадров будет осуществляться также и в региональных Центрах и Школах муниципального управления.

Будет широко развита **конкурсная система** заполнения вакантных должностей муниципальной службы, создана **эффективная система аттестации** муниципальных служащих. Повсеместно будут созданы **комиссии по этике** муниципальных служащих, будет разработан и принят **Кодекс профессиональной этики** муниципального служащего. Произойдут кардинальные изменения в психологии мышления муниципальных служащих, ибо управленческие знания и навыки сотрудников органов МСУ будут совершенствоваться программами подготовки и повышения квалификации, которые будут разработаны специально для муниципальных служащих, членов местных кенешей и технического персонала.

Широкое применение найдут информационная система «**Электронный айыл оқмоту**», **дистантная система обучения** муниципальных служащих, будут приняты меры по созданию **Научно-исследовательского и информационного центра** с соответствующей информационно-коммуникационной, технической и издательской базой.

Децентрализация и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике будет осуществляться на основе научных достижений и мирового опыта, оценки и аттестации, научных исследований и проектов. Центр будет служить также в качестве Регионального ресурсного Центра для **всей Центральной Азии**.

5. СОЦИАЛЬНАЯ МОБИЛИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА. В настоящее время в республике успешно действуют более 1000 Общинных Организаций. Количество членов 00 составляет более 20.000 человек. Однако сформированные общинные организации не имеют юридического статуса или соответствующей защиты. Такие «неоперившиеся» учреждения сталкиваются со многими проблемами из-за неопределенности их статуса. Для этого, прежде всего, необходимо разработать проект закона **«Об общинных организациях»**. В законе должны быть четко установлены статус, права и обязанности общинных организаций. Законодательно должны быть определены соответствующие сферы их деятельности как юридического лица. Создание эффективной системы социальной мобилизации и превентивного развития позволит достичь активного участия населения в делах местных сообществ, жители сел и поселков будут организованы в самоуправляющиеся общинные организации, ассоциации и другие институты, с активным использованием собственных и привлеченных ресурсов. Устойчивые общинные, финансово-экономические организации, фирмы, компании и другие самоуправляющиеся институты помогут органам МСУ, повышать человеческий потенциал, улучшить жизнь населения, будут способствовать социально-экономическому развитию сел, поселков и городов при активной поддержке органов государственной власти.

В селах и поселках, будет широко распространяться накопленный уникальный опыт проведения социальной мобилизации, формирования местных Фондов развития, системы микрофинансирования и микрокредитования населения. Статус, роль общинных организаций, их объединений, нормы деятельности будут закреплены в Законе КР **«Об Общинных организациях»**. Со временем на базе кредитных союзов, фондов местного развития и других финансово-кредитных учреждений будут созданы сельские муниципальные банки.

В целях широкого распространения концепции социальной мобилизации будут развиваться программы обучения, регулярно проводиться тренинги, в том числе по планированию, разработке различных проектов и программ. Будут реализованы программы обучения тренеров по социальной мобилизации. Обученные тренеры и успешные лидеры по социальной мобилизации помогут другим специалистам по программе «Обучение тренеров по обучению».

6. КОНСОЛИДАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА. ПРЕВЕНТИВНОЕ РАЗВИТИЕ. Мировой опыт показывает, что городские и сельские органы МСУ, даже после обучения и развития потенциала, не могут в полной мере выполнять все свои функции самостоятельно. Для успешной работы органу МСУ необходимо активное сотрудничество с государственной администрацией - с одной стороны, и с различными группами граждан, общественных и общинных организаций, частным сектором - с другой стороны. В действительности - это прямая связь между гражданами и Правительством, органами государственного управления и МСУ. Будет обеспечено стимулирование и содействие диалогу между органами местной власти и различными партнерами, НПО, частным сектором посредством проведения встреч, семинаров круглых столов и т.д.

Органы государственной власти и МСУ продолжат работу по созданию рабочих мест и снижению уровня бедности, развивать адресную и эффективную социальную защиту, обеспечивать повсеместный доступ к качественным медицинским услугам и образованию. Их усилия также будут направлены на развитие культуры и искусства, народных традиций, пропаганду здорового образа жизни. Органы МСУ будут внедрять опыт социальной мобилизации, формирования местных фондов развития. Будет активно использован опыт пилотных айыл окмоту в остальных айыл окмоту.

В республике будет развита широкая сеть и обеспечена эффективная деятельность региональных Ассоциаций в партнерстве с частным сектором и НПО, общественными объединениями, политическими партиями и движениями. Их потенциал будет направлен на преодоление бедности, повышение уровня жизни членов местных сообществ, развитие социальной инфраструктуры. Активно будет поддерживаться малый и средний бизнес, предпринимательство - как действенное средство создания рабочих мест и снижения уровня бедности.

Будут эффективно реформированы системы здравоохранения и образования на местном уровне. Проводимые реформы позволят заметно улучшить образование и поднять уровень культуры, повысить социально-экономическое положение населения сел и городов. Будут достигнуты высокая консолидация общества и эффективное партнерство в деятельности органов государственной власти и МСУ, гражданского союза и частного сектора по достижению целей и задач Стратегии, УЧР, КОР и НССБ.

Превентивное развитие. Будет разработана подпрограмма по развитию методов эффективного превентивного развития, реализации специальных мер по профилактике и предупреждению возможных конфликтных ситуаций и кризисов на юге Кыргызстана. В данную подпрограмму войдут такие важные направления, как формулирование методик превентивного развития для поддержки усилий Правительства и местных органов власти по организации мероприятий предупреждения конфликтов; разработка практических мер по мобилизации людей для предотвращения кризисных ситуаций в регионах; установление институционального механизма на низовом уровне для системы раннего предупреждения конфликтов; поддержка консолидированных усилий для увеличения институционального потенциала организаций, вовлеченных в координацию помощи. Будет создана система превентивного развития, включающая методику и инструменты для раннего предупреждения конфликтов. Эти методика и инструменты будут разработаны и внедрены на уровне местных властей и местных сообществ, прежде всего на юге республики, а затем и в других регионах. Будут созданы на областных и районных уровнях информационные и ресурсные центры по превентивному развитию, будет оказываться содействие общинным организациям в мобилизации ресурсов, формировании Фондов малых грантов для проектов, относящихся к превентивным мерам. Усилия органов местной власти будут направлены на создание и развитие потенциала общинных организаций в инициировании и ведении работы по созданию условий для достижения социальной гармонии, развития, толерантности и мира. Будут проходить тренинги по вопросам гендерной политики, предотвращения

конфликтов, по навыкам переговорного процесса и лидерству на уровне местных сообществ, для работников айыл окмоту и общин, в целях развития их потенциала.

Любая Стратегия не даст ожидаемых результатов, если не будет продуман и создан четкий **механизм реализации Стратегии**. Полномочия и ответственность за реализацию действий, предусмотренных в Стратегии, будут возложены на соответствующие органы государственной власти и МСУ. Общее руководство и координацию процесса реализации Стратегии будет осуществлять Государственный секретарь КР, который возглавит специально созданный **Координационный совет**, куда войдут представители Правительства КР, депутаты Жогорку Кенеша КР, руководители заинтересованных министерств и ведомств, главы местных государственных администраций, председатели и депутаты местных кенешей, главы МСУ, представители органов МСУ, КОМСУ, Ассоциации городов КР, Ассоциации органов МСУ сел и поселков КР и других органов МСУ.

Министр КР по делам МСУ и регионального развития также будет осуществлять координацию и нести ответственность за реализацию целей и задач **Стратегии**. Рабочими органами будут аппараты министра КР по делам МСУ и регионального развития, Конгресса органов МСУ КР, Ассоциации городов КР, Ассоциации органов МСУ сел и поселков КР, Института государственного и муниципального управления Академии управления при Президенте КР и Секретариат, работающий на общественных началах.

Главными задачами Правительства КР, министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций будут решение вопросов правового, организационно-технического, финансово-экономического, научно-методического и информационного обеспечения при реализации целей и задач Стратегии.

Успешная реализация Стратегии во многом будет зависеть от вклада финансовых средств как отечественных, так и международных доноров. В этом плане предстоит осуществить большую работу по привлечению нетрадиционных источников финансирования мероприятий по реализации Стратегии.

Координационный совет будет осуществлять контроль и координацию действий по реализации Стратегии. Регулярно будут проводиться мониторинг, анализ, заслушиваться отчеты на Координационном совете и приниматься соответствующие решения.

После официального утверждения Стратегии Указом Президента Кыргызской Республики мы немедленно приступим к ее практической реализации посредством разработки и утверждения Правительством Кыргызской Республики **Плана комплексных мероприятий по децентрализации государственного управления и развития МСУ**. Это будет программный документ для всех органов государственной власти и местного самоуправления и каждого гражданина Кыргызстана. Ибо без поддержки граждан и эффективной деятельности всех органов управления невозможно достичь целей и задач УЧР, КОР, НССБ и данной Стратегии.

ЦИКЛ ОБУЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

А. В. Колпаков

В современных организациях местного самоуправления профессиональное обучение представляет собой комплексный непрерывный процесс, включающий в себя несколько этапов (Рис. 1).

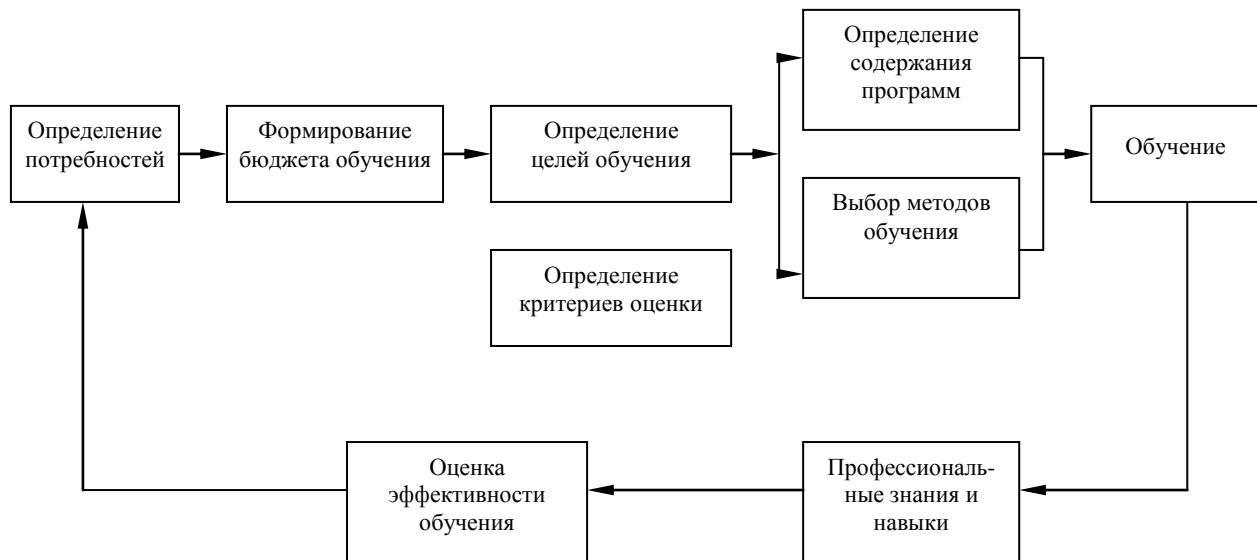


РИС. 1

Управление этим процессом профессионального обучения начинается с **ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ**, которые формируются на основе потребностей развития персонала организации, а также необходимости выполнения сотрудниками организации своих текущих производственных обязанностей. По существу речь идет о выявлении несоответствия между профессиональными знаниями и навыками, которым должен обладать персонал органов местного самоуправления для реализации ее целей (сегодня и в будущем) и теми знаниями и навыками, которыми он обладает в действительности. Определение потребностей в профессиональном развитии отдельного сотрудника требует совместных усилий отдела человеческих ресурсов (отдела профессионального развития), самого сотрудника и его руководителя. Каждая из сторон привносит свое видение этого вопроса, определяемое ее положением в организации и ролью в процессе профессионального развития.

Традиционными методами определения и регистрации потребностей в профессиональном развитии муниципальных служащих являются аттестация и подготовка индивидуального плана развития. В ходе аттестации (или во время специальной встречи по профессиональному развитию) сотрудник обсуждает с руководителем перспективы своего профессионального развития. Результатом этого обсуждения становится план индивидуального развития, который передается в отдел человеческих ресурсов. Специалисты по профессиональному развитию оценивают план с точки зрения его реалистичности, выполнимости соответствия потребностям организации и ее финансовым возможностям и вносят в него необходимые корректировки. Сведенные воедино планы

развития сотрудников становится программой профессионального развития персонала организации. Эта программа определяет цели профессионального развития, средства их достижения и бюджет.

Важнейшим средством профессионального развития персонала органов местного самоуправления является **профессиональное обучение** - процесс непосредственной передачи новых профессиональных навыков или знаний сотрудникам организации. Примером профессионального обучения могут служить курсы по изучению новой компьютерной программы для секретарей-референтов, финансовый курс для работников финансово-экономического отдела айыл оқмоту. Формально профессиональное развитие шире, чем профессиональное обучение и часто включает в себя последнее, однако в реальной жизни различие между ними может быть чисто условным и не столь важным, поскольку и профессиональное обучение и развитие служат одной цели **-подготовке персонала органов местного самоуправления к успешному выполнению стоящих перед ним задач.**

В современных организациях профессиональное обучение представляет собой комплексный непрерывный процесс, включающий в себя несколько этапов. Управление этим процессом профессионального обучения начинается с **определения потребностей**, которые формируются на основе потребностей развития персонала организации, а также необходимости выполнения сотрудниками организации своих, текущих обязанностей.

Выполнение должностных обязанностей требует от сотрудников организации знания рабочих процедур и методов, оказываемых услуг, умения работать на установленном оборудовании и т.п. Потребности, связанные с выполнением обязанностей, определяются на основе заявок руководителей подразделений и самих работников, путем проведения опросов руководителей и специалистов (отдел профессиональной подготовки рассыпает анкету с просьбой указать в ней потребности в профессиональном обучении), анализа результатов работы организации, тестирования сотрудников.

Еще один источник информации о потребностях в профессиональном обучении сотрудников органов местного самоуправления - индивидуальные планы развития, подготавливаемые сотрудниками в момент аттестации), а также индивидуальные заявки и пожелания самих сотрудников, направляемые непосредственно в отдел профессиональной подготовки.

Бюджет профессионального обучения.

Профессиональное обучение связано со значительными материальными издержками, поэтому определение бюджета является важнейшим моментом управления профессиональным обучением. Два фактора влияют на его величину:

- потребности организации в обучении и
- ее финансовое со стояние.

Высшее руководство организации определяет, сколько может быть потрачено на профессиональное обучение в течение следующего года и сопоставляя размер бюджета с выявленными потребностями, устанавливает приоритеты в профессиональном обучении.

Определение целей профессионального обучения и критериев его эффективности.

На основании анализа выявленных потребностей отдел человеческих ресурсов должен сформулировать специфические цели каждой программы обучения. Цели профессионального обучения должны быть:

- конкретными и специфическими;
- ориентирующими на получение практических навыков;
- поддающимися оценке (измеримыми).

При определении целей необходимо помнить о принципиальном различии между профессиональным **обучением и образованием**, первое служит развитию навыков и умений, необходимых данной организации, второе направлено на общее развитие обучающегося в определенной сфере знаний.

Оценка эффективности программ обучения является центральным моментом управления профессиональным обучением в органах местного самоуправления. В последнее время все чаще затраты на профессиональное обучение рассматриваются как капиталовложения в развитие персонала организации. Эти капиталовложения должны принести отдачу в виде повышения эффективности деятельности организации (более полной реализации ее целей). Некоторые программы обучения создаются не для выработки конкретных профессиональных навыков, а для формирования определенного типа мышления и поведения (характерно для программ, направленных на профессиональное развитие персонала, например молодых сотрудников организации). Эффективность такой программы довольно сложно измерить напрямую, поскольку ее результаты рассчитаны на долговременный период и связаны с поведением и сознанием людей, которые не поддаются точной оценке. В подобных случаях можно использовать косвенные методы:

- тесты, проводимые до и после обучения и показывающие на сколько увеличились знания обучающихся;
- наблюдение за поведением прошедших обучение сотрудников на рабочем месте;
- наблюдение за реакцией обучающихся в ходе программы;
- оценку эффективности программы самими обучающимися с помощью анкетирования или в ходе открытого обсуждения.

В любом случае критерии оценки должны быть установлены до обучения и доведены до сведения обучающихся, обучающих и управляющих процессом профессионального обучения в организации. После завершения обучения и проведения его оценки результаты сообщаются в отдел человеческих ресурсов, руководителям обучавшихся сотрудников и самим сотрудникам, а также используются при дальнейшем планировании профессионального обучения. Очень полезным является проведение повторной оценки эффективности обучения путем анализа изменений в результатах работы прошедших его сотрудников через определенный период времени (полгода или год), что дает возможность оценить долгосрочный эффект программы.

Разработка и реализация программ профессионального обучения.

Определив потребности в профессиональном обучении муниципальных служащих, получив в свое распоряжение бюджет, зная критерии оценки эффективности обучения и будучи знакомым с различными методами обучения, отдел профессиональной подготовки организации может приступить к подготовке самих программ. Разработка программы предполагает определение ее **содержания и выбор методов профессионального обучения**. Содержание программы определяется, в первую очередь, стоящими перед ней целями, отражающими потребности в профессиональном обучении конкретной организации.

При выборе методов обучения органы местного самоуправления должны, прежде всего, руководствоваться соображениями их эффективности с точки зрения воздействия на

обучающихся. При этом необходимо учитывать **принципы обучения взрослых людей**. Таких принципа четыре:

1. Актуальность. То, о чем говорится во время обучения, должно иметь отношение к профессиональной или частной жизни обучающегося. Взрослые плохо воспринимают отвлеченные и абстрактные темы.

2. Участие. Обучающиеся должны активно участвовать в учебном процессе и непосредственно использовать новые знания и навыки на практике. Особенно это справедливо для профессионального обучения, направленного на развитие конкретных навыков.

3. Повторение. Оно помогает новому закрепиться в памяти и превращает приобретенные навыки в привычку.

4. Обратная связь. Обучающимся нужно постоянно предоставлять информацию о том, насколько они продвинулись вперед. Наличие такой информации позволяет им скорректировать свое поведение для достижения высоких результатов.

ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ В ОБУЧЕНИИ ПЕРСОНАЛА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

К.Э.Узакбаев, С.К.Мурзаев, А.Э.Бектенова, Ж.Балтагулов

Введение

Успешное осуществление децентрализации государственного управления и развитие системы местного самоуправления в Кыргызской Республике в большой степени зависит от профессионального уровня кадров органов местной власти. В документах государственной политики, таких как Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года и Национальная стратегия сокращения бедности, профессиональное развитие кадров местного самоуправления рассматривается как важный компонент стратегии национального развития. В Кыргызской Республике пока еще не сложилась постоянно действующая система обучения, подготовки и повышения квалификации работников местного самоуправления. Обучающие курсы кадров местного самоуправления проводятся в основном при поддержке ПРООН, ЮСАИД и других донорских организаций.

Несоответствие функциональных обязанностей муниципальных служащих знаниям и навыкам, которыми они обладают, не позволяют им в полной мере реализовывать цели органов МСУ, решать проблемы социально-экономического развития местных сообществ. Для этого кадрам местного самоуправления требуются новые знания и навыки. Эффективное обучение предполагает определение потребностей в обучении всех категорий работников местного самоуправления. Это позволяет более адекватно разработать соответствующие учебные планы. Изучение потребностей в обучении потребовало совместных усилий обучающих организаций, работников органов местного самоуправления и их руководителей.

Цель настоящего исследования – проанализировать потребности муниципальных служащих в обучении, путем выявления несоответствия между функциональными обязанностями работников органов местного самоуправления знаниям и навыкам, которыми они в действительности должны обладать.

Достижение этой цели потребовало **решения следующих задач:**

- определения компетенции органов местного самоуправления и основных сфер их деятельности;
- определения функциональных обязанностей;
- определения необходимых профессиональных навыков и знаний;
- выделенных целевых групп требующих профессиональной подготовки.

В данном исследовании были приняты **следующие методологические подходы:**

- оценка потребностей в обучении должна включать разнообразные методы, такие как экспертные оценки, изучение документов, анкетирование целевых групп, интервью с руководителями и другие;
- необходимо учитывать политические и экономические факторы, определяющие развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике;
- оценка потребностей в обучении для выделенных целевых групп.

Источниками данных для проведения исследования послужили:

- нормативно-правовые акты по местному самоуправлению;
- правовые акты органов местного самоуправления;
- отчеты национальных и международных организаций;
- материалы интервью с руководителями органов местного самоуправления;
- статистические данные;

- данные анкет работников органов местного самоуправления.

Исследование проводилась по следующей **схеме** (рис. 1):

1. Определяются компетенции органов местной власти в соответствии с Законом Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”.
2. Компетенции группируются для определения сфер деятельности органов местного самоуправления.
3. Определяются структура и штатное расписание органов местного самоуправления, в соответствии с компетенциями установленными с Постановлениями Правительства Кыргызской Республики.
4. На основе выделенных сфер деятельности и структуры рассматриваемых органов управления определяются целевые группы, которые объединяют группы работников по их статусу и виду выполняемой деятельности.
5. Целевые группы и структура (штатное расписание) органа местного самоуправления служат основой для определения типов функций выполняемых различными целевыми группами.
6. Сфера деятельности и функции, выполняемые целевыми группами, позволяют сформировать требования к знаниям и умениям.
7. На основе требований к знаниям и умениям, и выполняемых функциям проводится оценка потребностей в обучении – определяются тематики обучения целевых групп



Рис. 1. Схема исследования потребностей в обучении

1. Обзор системы местного самоуправления Кыргызстана

Кыргызская Республика расположена в Центральной Азии. На севере граничит с Казахстаном, на востоке и юге – с Китаем, на западе – с Узбекистаном и Таджикистаном. Территория 199,9 тыс. км², из них 5,1% леса, 4,3 % – воды, 53,9% – сельскохозяйственные угодья. 90% территории расположено на высоте более 1500 метров над уровнем моря.

Кыргызстан – унитарное государство, административно состоящее из 7 областей: Иссык-Кульской, Нарынской, Ошской, Джалаал-Абадской, Баткенской, Таласской и Чуйской. Области состоят из районов. В стране 44 района, 22 города, 1955 поселков и сел.

Население Кыргызской Республики 5 миллион человек. Столица – город Бишкек (население – 787,8 тыс. человек).

Местная власть в Кыргызской Республике в соответствии с Конституцией основана на принципах разделения функций и полномочий местных органов представительной и исполнительной власти. В Кыргызской Республике установлены следующие территориальные уровни местной власти:

- первичный – аильные (сельские), поселковые и городские (городов районного значения) кенеши;
- базовый – районные кенеши и государственные администрации;
- областной – областные кенеши и государственные администрации.

Местные представительные органы – местные кенеши всех уровней – статьей 92 Конституции КР отнесены к органам местного самоуправления. Местными кенешами народных депутатов являются областные, районные, городские, поселковые и аильные кенеши, составляющие единую систему представительных органов местного самоуправления.

Местные кенеши избираются гражданами, проживающими на соответствующей территории, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

Местные кенеши действуют независимо от государственных администраций. Местные кенеши в пределах своих полномочий принимают обязательные для исполнения на их территории акты; местные кенеши и другие органы местного самоуправления несут ответственность перед государством по делегированным полномочиям, а перед местным сообществом – за результаты своей деятельности.

Местные исполнительные органы. В областях и районах исполнительную власть осуществляют **местные государственные администрации**. Местные государственные администрации входят в систему органов исполнительной власти, представляют и осуществляют государственную власть на местах. Деятельностью местной государственной администрации на принципах единоличия руководит его глава. Глава областной, районной государственной администрации назначается Президентом Кыргызской Республики по представлению Премьер-министра и с согласия соответствующего местного кенеша.

Исполнительно-распорядительную деятельность при аильном или поселковом кенеше, осуществляют **айыл окмоту** – сельская управа. Он в пределах своих полномочий управляет делами местного значения сообщества. Айыл окмоту создается по принципу – один айыльный (сельский) или поселковый кенеш - один айыл окмоту. Айыл окмоту по вопросам организации местного самоуправления подотчетен председателю районного (городского) кенеша, а по делегированным государственным полномочиям – главе районной государственной администрации.

Айыл окмоту отчитывается перед соответствующим кенешем, а также на собраниях и сходах жителей населенных пунктов, находящихся на территории кенеша. Деятельностью

айыл-окмоту руководит его глава, являющийся выборным должностным лицом. Он также выполняет функции председателя айыльного кенеша с правом совещательного голоса, являясь таким образом главой местного самоуправления.

В городах районного значения образуются **городские управы** (шаар башкармасы) как исполнительно-распорядительные органы городского самоуправления, осуществляющие управление делами городского значения. Городская управа возглавляется главой города и состоит из отделов служб и других подразделений. Глава города (шаар башчысы) является высшим должностным лицом городского самоуправления, одновременно исполняющим обязанности председателя городского кенеша и руководителя городской управы (шаар башкармасы). Штатное расписание аппарата горуправы устанавливается городским кенешем, исходя из типового штата и возможностей бюджета города. При главе городского самоуправления создается коллегиальный орган – президиум города в составе не более 5-7 человек. В состав президиума входят по должности глава города, его заместитель и ответственный секретарь по делам городского самоуправления.

Исполнительную власть в городах областного значения осуществляет мэрия во главе с мэром – выборным должностным лицом.

С образованием исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (мэрия, горуправа, аил окмоту), подотчетные органам государственной власти по делегированным полномочиям, в Кыргызской Республике завершено формирование системы местного самоуправления на первичном уровне.

Общие данные об органах местной власти приведено в таблице 1, схема организации местной власти в Кыргызской Республике изображена на рис. 2.

Таблица 1. Сведения об органах местной власти

Органы управления	Административно-территориальный уровень					Всего
	Область	Район	Город	Поселки /села	Бишкек	
Местные кенеши	7	40	21	460	1	529
Местные госадминистрации	7	40	-	-	-	47
Мэрии и управы	-	-	21	460	1	481
Итого:	14	80	42	920	2	1057

2. Компетенция местных органов власти и структура их аппаратов

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (принято 12 января 2002 года) к делам местного значения относятся:

- организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставления населению социальных и культурных услуг;
- рациональное использование земель местного сообщества;
- комплексное социально-экономическое развитие территории местных сообществ;
- жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий;
- коммунальный транспорт и дороги;
- бытовое и торговое обслуживание;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития дошкольного, школьного и профессионального образования;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития здравоохранения;

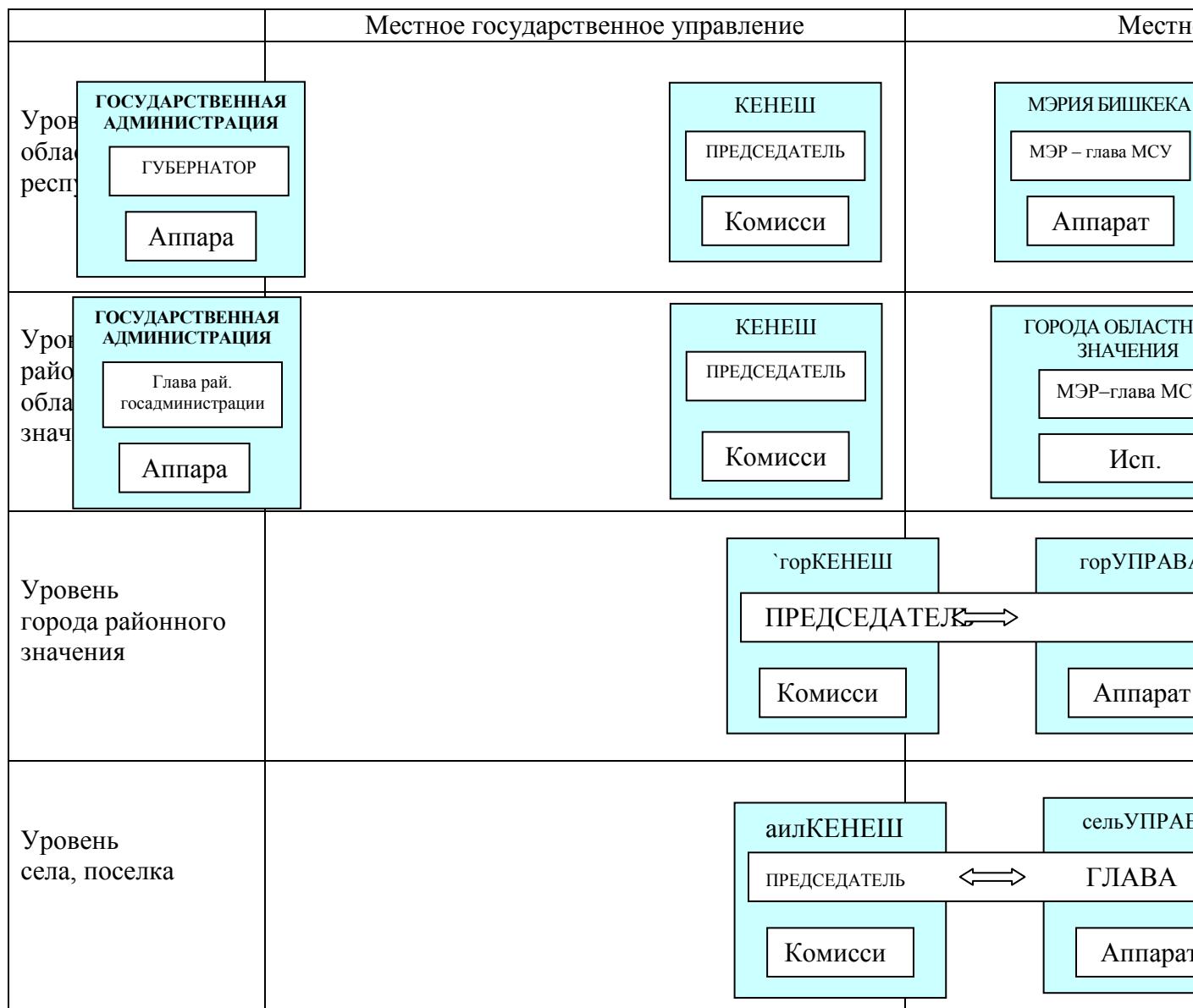


Рис. 2 Схема организации местного управления в Кыргызской Республике

- сохранение и развитие исторических и культурных традиций населения местного сообщества;
- развитие физической культуры, спорта и туризма;
- охрана общественного порядка;
- другие вопросы, передаваемые органам местного самоуправления в соответствии с законодательством

Рассмотрим компетенции основных структур местной власти определенные Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Компетенции местной государственной администрации приведены в таблице 2. Условно их можно разделить на организационную работу, деятельность в социальной сфере, а также в сфере экономики, по бюджету и государственной собственности, обеспечение законности, правопорядка, защиты прав и интересов граждан. Местная государственная администрация осуществляет также иные функции и полномочия, предусмотренные нормативно-правовыми актами Кыргызской Республики.

Таблица 2. Компетенция местной государственной администрации

Наименование компетенции	Категория компетенции
Осуществляет исполнительную власть на соответствующей территории.	Организационная работа
Обеспечивает управление государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с местными органами самоуправления и общественными организациями.	
Осуществляет мониторинг деятельности общественных и международных организаций действующих на соответствующей территории.	
Оказывает организационное, информационное и материально-техническое содействие территориальным избирательным комиссиям в реализации ими своих полномочий в порядке, установленном законодательством КР.	
Организуют правовое, социально-культурное, хозяйственное и бытовое обслуживание населения.	Социальная сфера
Разрабатывают и реализуют мероприятия и программы по поддержанию в надлежащем состоянии всех видов местных коммуникаций, улиц, дорог и других объектов.	
Формирует проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организует их исполнение после утверждения местным кенешем.	Экономика, бюджет и государственная собственность
Разрабатывает проект местного бюджета, организует его исполнение после утверждения местным кенешем.	
Осуществляет контроль за эффективным и целевым использованием государственных средств и средств стратегического назначения.	
Привлекает инвестиции и гранты для развития территории.	

Обеспечивает рациональное управление государственной собственностью.	
Разрабатывает и реализует мероприятия и программы развития жилищно-коммунального хозяйства.	
Осуществляет контроль за соблюдением прав граждан, в том числе несовершеннолетних.	Обеспечение законности, правопорядка, защиты прав и интересов граждан
Организует привлечение имеющихся ресурсов для решения неотложных социально-экономических, экологических и других задач.	
Координирует и осуществляет мероприятия по предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий.	
Осуществляет иные функции и полномочия, предусмотренные правовыми актами Кыргызской Республики	

К другим компетенциям местной государственной администрации можно отнести следующее: глава местной государственной администрации не реже одного раза в год докладывает кенешу о положении дел на соответствующей территории. Акты главы местной государственной администрации вправе отменить Президент Кыргызской Республики, а также Правительство Кыргызской Республики. Глава областной государственной администрации вправе отменить акты главы районной государственной администрации, а также вправе приостановить акты главы местного самоуправления первичного территориального уровня, относящиеся к исполнительно-распорядительной деятельности, по делегированным государственным полномочиям, до вступления решения суда в законную силу.

Структура местной государственной администрации на уровне района и состав штата его аппарата приведены в приложении.

Компетенция органов представительной власти – местных кенешей – всех уровней установлена Конституцией и законами Кыргызской Республики. Исходя из того, что местное самоуправление реализуется через местные кенеши, в Конституции записано, что местные кенеши: утверждают и контролируют программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения; утверждают местный бюджет и отчет о его выполнении, а также заслушивают информацию об использовании внебюджетных фондов. Местные кенеши всех уровней вправе выразить большинством в 2/3 от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации (в районе и области), мэрам городов, главам городских и сельских управ соответствующей территориальной единицы. Компетенция и структура органов представительной власти представлена в таблице 3 и рис. 3.

Таблица 3. Компетенция кенеша города районного значения, поселка и айыла

Наименование компетенции	Категория компетенции
Утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;	Дела местного значения
Утверждение устава местного сообщества;	

Утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов;	
Введение местных налогов, сборов и платежей, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;	
В пределах общей суммы земельного налога, установленного районным кенешем для айыла, поселка, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района, аильный, поселковые кенеши устанавливают дифференцированные ставки за пользование сельхозугодиями.	
Кенеш города районного значения в пределах базовых ставок налога на городские земли устанавливает дифференцированные ставки налога на городские земли соответствующей территории, а также порядок сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности города.	
Установление порядка распоряжения коммунальной собственностью местного сообщества, осуществление контроля за его использованием;	
Избрание и освобождение от обязанностей председателя кенеша и его заместителя, за исключением случаев, установленных настоящим Законом.	Внутренние вопросы кенеша
Принятие регламента кенеша.	
Досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством.	
Отмена распоряжений председателя кенеша, противоречащих законодательству Кыргызской Республики.	
Выработка предложений по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти.	Взаимоотношения с госорганами и другими организациями
Дают согласие на назначение заместителей главы МСУ.	
Выражение недоверия большинством в 2/3 голосов от общего числа депутатов главе местного самоуправления и его заместителям.	
Отменяют решения главы местного самоуправления в случае превышения ими своих полномочий.	
Решение других вопросов соответствии с законодательством Кыргызской Республики.	



Рис. 3. Типовая структура местного кенеша

Компетенция исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления на уровне города районного значения и села (управ), сгруппированная по сферам их деятельности, приведена таблицах 4 и 5. К основным их функциям относятся формирование проектов программ социально-экономического развития территории и местного бюджета; управление коммунальной собственностью и финансовыми ресурсами; осуществление содержания и ремонта всех объектов жизнеобеспечения; контроль за использованием земель. На управы сел помимо этого возложены функции обеспечения прав граждан на школьное образование и медицинское обслуживание, обеспечение соблюдения законов и общественного порядка, совершение нотариальных действий, регистрации актов гражданского состояния.

Таблица 4. Компетенция городской управы

Компетенция	Сфера деятельности
Организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг.	Социальная сфера
Осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры.	
Разрабатывает проекты ПСЭР города, социальной защиты населения и обеспечивает их выполнение после утверждения городским кенешем.	Экономика и финансы
Разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель, объектов коммунальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем.	
Участвует в приватизации предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также необходимого для их функционирования оборудования.	
Разрабатывает проект городского бюджета и исполняет его после утверждения городским кенешем.	
Разрабатывает и реализует генеральный план застройки города, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства.	Архитектура, строительство
Разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилищного фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству.	
Осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий.	Общественная безопасность
Осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики	

Таблица 5. Компетенция айыл окмоту

Компетенция	Сфера деятельности
Организует функционирование и развитие систем жизнеобеспечения айыла, поселка, предоставление населению социальных и культурных услуг.	Социальная сфера
Разрабатывает и осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры.	
Разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения и выполняет их.	Экономика и финансы
Разрабатывает проекты аильного, поселкового бюджетов и исполняет их после утверждения аильным, поселковым кенешами.	
Разрабатывает и осуществляет мероприятия по рациональному использованию земель, находящихся в коммунальной собственности, а также земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий.	
Разрабатывает и осуществляет мероприятия по созданию рабочих мест.	
Участвует в приватизации ликвидируемых предприятий и передаче на баланс аила, поселка объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования.	
Разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда.	Архитектура, строительство, транспорт и экология
Осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидация их последствий.	Общественная безопасность
Осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики	

3. Целевые группы для обучения

Анализ компетенций местной государственной администрации и местного самоуправления, их структур и штатов, позволяет разделить их работников на четыре целевые группы:

- депутаты местных кенешей;
- главы органов местной власти и их заместители (руководители);
- руководители структурных подразделений аппаратов органов МСУ (менеджеры);
- специалисты.

Таблица 6. Матрица целевых групп

Целевые группы	Наименование должности
1. Депутаты	Председатели кенешей районов, городов, поселков и сел; Члены постоянных комиссий местных кенешей.
2. Главы органов местной власти (руководители)	Главы районных администраций; Главы городских управ; Главы поселковых и сельских управ; Заместители глав МСУ;
3. Администраторы (менеджеры)	Ответственные секретари местных кенешей; Руководители аппаратов местных кенешей и управ; Начальники структурных подразделений аппаратов кенешей, мэрий и управ и их заместители.
4. Специалисты	По социальной защите, здравоохранению и образованию; По культуре, спорту и по делам молодежи; По земельным, жилищным вопросам и коммунальной собственности; По животноводству и ветеринарному обслуживанию; По экономике и статистике; По расходам (бухгалтер и расчетный бухгалтер-кассир); Налоговый инспектор; Секретарь делопроизводитель;

Специалистов – работников аппаратов кенешей, местной государственной администрации и управ, занимающих различные должности можно разделить по сферам профессиональной деятельности на группы.

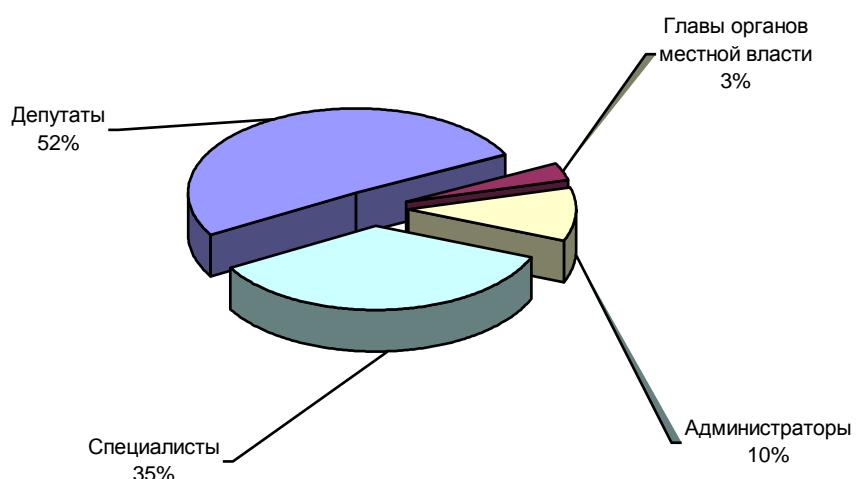
Таблица 7. Сфера деятельности специалистов местного самоуправления

Должности	Сфера деятельности
По социальной защите	Социальная сфера
По здравоохранению и образованию	
По культуре, спорту и по делам молодежи	
По экономике и статистике	Экономика и финансы
По налогам	
По расходам (бухгалтер и расчетный бухгалтер-кассир)	Производственные услуги
По земельным, жилищным вопросам и коммунальной собственности	
По животноводству и ветеринарному обслуживанию	Производственные услуги

Таблица 8. Оценка распределения кадров органов местной власти по целевым группам

Целевые группы	Административно-территориальный уровень					Всего
	Область	Район	Города	Поселки /села	Бишкек	
Депутаты	257	1126	415	6335	49	8182
Главы органов местной власти	7	40	21	460	1	529
Администраторы	28	160	84	1380	5	1657
Специалисты	252	480	315	4600	53	5700
Итого	544	1806	835	12775	108	16068

Оценка распределения кадров органов местной власти по целевым группам, в %



Изучение содержания деятельности выделенных целевых групп в местных органах власти, позволяет выделить в них устойчивые типы управленческой деятельности или типы функций, которые характеризуются определенной однородностью процессов и действий. Они имеют общие задачи и направления работ, связанных с жизнедеятельностью местных сообществ. Состав и характер содержания их мало зависит от уровня органа власти, объема работ и компетенции и т.п. отличаясь лишь масштабами и сложностью.

Успешная деятельность органов местной власти предусматривает осуществление следующих типов функций управления:

- формирование политики;
- разработка стратегии, планирование;
- организация и координация;
- управление персоналом;
- информация и коммуникации;
- общественные услуги;
- мониторинг и оценка.

Эти функции часто выполняются одновременно и имеют вполне определенное организационное оформление в виде функциональных обязанностей, положений о структурных подразделениях. Эти функции не всегда соответствуют перечню должностей в штатном расписании. Поэтому для определения потребностей в обучении выделение целевых групп целесообразно производить не по штатному расписанию, а с учетом реально выполняемых функций. Например, в типовом штатном расписании нет специалистов выделенных в таблице 8.

Таблица 9. Функции целевых групп

Целевые группы	Тип функций						
	Формирование политики	Разработка стратегии, планирование	Организация и координация	Управление персоналом	Информация и коммуникации	Общественные услуги	Мониторинг и оценка
Депутаты	X	X			X		X
Главы (руководители)	X	X	X	X	X		X
Администраторы (менеджеры)		X	X	X	X		X
Специалисты:							
по организационным вопросам			X	X	X		X
по социальным вопросам		X	X		X	X	X
по коммунальной собственности		X	X		X	X	X
по развитию предпринимательства		X	X		X	X	X
по аграрным вопросам		X	X		X	X	X
по экономическим вопросам		X	X		X	X	X
по бюджету		X			X	X	X
по расходам					X		
по налогам и сборам		X			X	X	
по связям с НПО и СМИ			X		X		X
по экологии		X	X		X	X	X

4. Оценка потребностей в обучении

Для определения потребностей в обучении целевых групп важное значение имеет определение требований к квалификации этих групп работников, т. е. объема и перечня необходимых знаний и навыков, которыми они должны обладать.

Анализ собранных данных позволяет утверждать, что работники, отнесенные к той или иной целевой группе должны обладать следующими знаниями и умениями.

Таблица 10. Квалификационные требования к целевым группам

Знать	Уметь
Депутаты	
Конституционное и избирательное право, законодательство о местном	Представлять и защищать законные интересы местного сообщества и граждан.

самоуправлении.	
Государственную социальную и экономическую политику и стратегию.	Активно участвовать в процессах оценки деятельности местной администрации.
Бюджетный процесс на местном уровне, основы местных налогов и финансов.	Участвовать в формировании и реализации политики на местном уровне.
Экономические основы предоставления общественных услуг и развития местного самоуправления.	Взаимодействовать с населением и представителями местного сообщества.
Этические и правовые принципы как представителя власти.	Быть одним из лидеров сообщества, выражать его интересы и потребности.
Главы администраций (руководители)	
Знать нормативно-правовые акты по местной государственной администрации, местному самоуправлению.	Участвовать в формировании и реализации государственной региональной политики.
Государственную социальную и экономическую политику и стратегию.	Взаимодействовать с населением и представителями других структур общества.
Финансово-экономические основы регионального развития.	Представлять государственную власть, быть региональным лидером.
Основы государственного управления и местного самоуправления.	Эффективно использовать предоставленную власть в интересах развития общества.
Основы стратегического планирования и управления регионального развития.	Поддерживать законность, защищать права граждан и интересы территории.
Администраторы (менеджеры)	
Основы местной политики	Планировать и организовывать работу
Основы муниципального права	Работать с разными людьми
Финансово-экономические основы местного самоуправления	Предотвращать и разрешать конфликты
Административные методы и процедуры	Применять современные методы и средства
Основы менеджмента и организации	Правильно оформлять и готовить документы
Специалисты	
Свои должностные обязанности и права	Качественно выполнять задания и поручения
Финансово-экономические основы местного самоуправления	Работать в команде, коллективе, группе
Особенности своей профессии	Правильно оформлять и готовить документы
Методы решения задач в своей области	Планировать и организовывать свою работу
Проблемы и достижения в своей сфере	Применять современные методы и средства

Определение основных типов функций различных целевых групп, а также требований к квалификации каждой из них, позволяет выделить направления обучения – группы дисциплин, и потребности каждой целевой группы в обучении по данным направлениям.

Таблица 11.Оценка потребностей в обучении целевых групп

Группы дисциплин	Целевые группы
------------------	----------------

	Депутаты	Руководители	Администраторы	Специалисты
1. Государственная и муниципальная политика				
Анализ и оценка политики на местном уровне	X			
Методы формирования политики на местном уровне	X	X		
Концепция региональной политики развития	X	X	X	X
2. Муниципальное право				
Правовые основы функционирования местного самоуправления	X	X		
Правовые основы земельных отношений	X	X		
Правовые основы муниципальной службы	X	X	X	X
3. Планирование, управление и развитие				
Планирование и управление развитием местного самоуправления	X	X		
Разработка бизнес-планов и управление проектами		X	X	
Информационное обеспечение управлением		X	X	X
4. Управление коммунальной собственностью				
Управление коммунальным имуществом		X	X	
Управление земельными ресурсами		X	X	
Методы эффективного управления собственностью		X	X	X
5. Экономика, налоги, бюджет и финансы				
Местные налоги и межбюджетные отношения	X	X		
Управление развитием малого и среднего бизнеса и крестьянско-фермерскими хозяйствами		X	X	
Новые формы кредитования и привлечения инвестиций		X	X	X
6. Управление человеческими ресурсами				
Психология управления	X	X	X	
Принятие решений и разрешение конфликтов		X	X	
Карьера и профессиональное развитие		X	X	X
7. Управленческие навыки				
Развитие навыков коммуникаций и лидерства	X	X	X	
Внедрение практики демократического управления	X	X	X	X
Подготовка информационно-аналитических материалов		X	X	X

5. Выводы и рекомендации

На основе проведенной работы можно сделать следующие выводы и рекомендации.

1. Планирование эффективного обучения зависит от определения целевой группы, ее характеристик и потребностей.
2. При разработке учебной программы необходимо ориентироваться на роль и функциональные обязанности обучаемых, их уровень знаний и опыта, а также масштаб и организационный потенциал представляемого ими органа или сообщества.

3. Для разных целевых групп должны быть применены разные подходы и разработаны разные учебные программы. Например, приоритетом для депутатов являются вопросы формирования политики, а для специалистов - практические навыки формирования бюджета, финансового анализа и т.д.
4. В то же время, у разных целевых групп могут быть одинаковые потребности по некоторым направлениям. Например, всем целевым группам необходимы навыки мониторинга и оценки.
5. Для депутатов более целесообразна организация краткосрочного обучения, в то время как специалисты нуждаются в более продолжительном обучении.
6. Организация совместного обучения для выборных и назначаемых представителей власти может быть эффективной с точки зрения преодоления барьеров, построения коммуникаций и понимания позиций других.

Содержание программы, методы обучения и продолжительность должны быть ориентированы на конкретную целевую группу. Можно отметить следующие особенности.

1). Депутаты: Как лица, принимающие политические решения, они нуждаются в обучении навыкам формирования политики, стратегического планирования, мониторинга и оценки работы остальных работников – руководителей и администраторов. Им также необходима информация о законодательстве, влияющем на формирование бюджета и финансовый менеджмент.

2). Главы (руководители): Как лица реализующие политику, они нуждаются в обучении навыкам политики, стратегического планирования, мониторинга и оценки работы работников своего аппарата. Они также нуждаются в правовых знаниях определяющими земельные отношения, формирование бюджета, управление коммунальной собственностью. Им также важно уметь управлять персоналом, работать с населением и другими структурами местного сообщества, обладать навыками лидерства.

3). Администраторы (менеджеры): В большей степени нуждаются в административных навыках, умении организовать эффективную работу аппарата и других подразделений. Им также необходимо хорошо знать особенности региональной политики и основы муниципальной службы. Для исполнения своих обязанностей им необходимы знания в области управления персоналом и новые управленческие навыки.

4). Специалисты: Кроме глубоких профессиональных знаний в своей области они нуждаются в определенном минимуме правовых знаний в области муниципальной службы и государственной региональной политики. Они также нуждаются в знаниях и умениях работать в изменяющихся социальных и экономических условиях.

С учетом отмеченного выше, объемы часов в учебных планах обучающих курсов должны быть дифференцированы по целевым группам.

Список использованных источников

1. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек 1998.
2. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», 2002.
3. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», 2002.
4. Закон Кыргызской Республики «О коммунальном имуществе», 2002.
5. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 сентября 2002 года №608 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 октября 2001 года №672 «О мерах по развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике».

6. Методическое пособие для руководителей государственных администраций и местного самоуправления, Бишкек, 1999.

Приложение 1. Штатное расписание аппарата районной государственной администрации

Должность	Штат
Глава	1
Первый заместитель главы	1
Заместитель главы	1
Руководитель аппарата	1
Советник главы администрации	1
Зав. общим отделом	1
Главный специалист	1
Главный специалист	1
Главный бухгалтер	1
Системный администратор	1
Ведущий специалист	1
Ведущий специалист	1
Специалист 1-й категории	1
Секретарь руководителя	1
Машинистка	1
Заведующий хозяйством	1
Итого:	17

Приложение 2. Структура и штатная численность аппарата городской управы

Наименование должностей	Штатная численность при численности населения (тыс. чел)	
	до 30	свыше 30
Глава города	1	1
Замести главы города	1	1
Ответственный секретарь по делам городского самоуправления	1	1
Ведущий специалист по здравоохранению и образованию	1	1
Ведущий специалист по культуре, спорту и делам молодежи	1	1
Ведущий специалист по социальной защите	1	1
Ведущий специалист по жилищным вопросам, коммунальной собственности и строительству	1	1
Специалист 1 категории по организационным вопросам	1	1
Главный бухгалтер городской управы	1	1
Расчетный бухгалтер-кассир городской управы	1	'
Секретарь-делопроизводитель	1	1
Начальник финансово-экономического отдела	1	1
Заместитель начальника отдела – ведущий специалист по расходам	1	1
Специалист первой категории по экономике и статистике	1	1
Заведующий сектором по доходам – старший налоговый инспектор	1	1
Налоговый инспектор	4	6
Итого	19	21

Приложение 3. Структура и штатная численность аппарата поселковой управы и айыл оқмоту

Наименование должностей	Штатная численность при численности населения (тыс.чел.)			
	до 5	от 5 до 10	от 10 до 20	свыше 20
Глава айыл оқмоту	1	1	1	1
Заместитель главы айыл оқмоту			1	1
Ответственный секретарь	1	1	1	1
Ведущий специалист по социальной защите	1	1	1	1
Специалист 1 категории по земельным, жилищным вопросам и коммунальной собственности	0,5	1	1	1
Инспектор по вопросам животноводства и ветеринарного обслуживания	0,5	1	1	1
Секретарь-делопроизводитель	0,5	1	1	1
Начальник финансово-экономического отдела – главный бухгалтер	1	1	1	1
Заместитель начальника отдела -ведущий специалист по расходам	1	1	1	1
Специалист первой категории по экономике и статистике	0,5	1	1	1
Специалист первой категории по расходам – расчетный бухгалтер-кассир		1	1	1
Заведующий сектором по доходам - старший налоговый инспектор	1	1	1	1
Налоговый инспектор		1	2	3
Итого	8	12	14	15

ИССЛЕДОВАНИЕ ПО РАЗРАБОТКЕ КОНЦЕПЦИИ ОБУЧЕНИЯ ВЫБОРНЫХ ЛИЦ И СЛУЖАЩИХ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

К.Э.Узакбаев, С.К.Мурзаев, А.Э.Бектенова, Ж.Балтагулов

Введение

В Кыргызстане за последние годы достигнут определенный прогресс в развитии местного самоуправления – к 2002 году все города и села перешли на принципы местного самоуправления. Приняты нормативные и правовые акты, закрепляющие новый статус выборных органов и лиц местного самоуправления, и регулирующие финансово-экономические и другие отношения. Критическим условием успеха реформ местного самоуправления в Кыргызской Республике теперь становится наличие достаточного числа кадров муниципальных служащих обладающих необходимыми знаниями и навыками, способных на должном уровне исполнять свои профессиональные обязанности, решать социальные и экономические проблемы.

В результате прошедших в 2001 году выборов глав городов и сел, органы местного самоуправления возглавили новые руководители, не все из которых обладают необходимыми знаниями и навыками работы в современных условиях. Кроме того, ранее проведенная аттестация работников органов местного самоуправления показала недостаточно высокий уровень их профессиональных знаний и навыков. Это, а также все время происходящие изменения во внешней и внутренней среде, делают приоритетным подготовку, переподготовку и повышение квалификации служащих и выборных лиц местных органов власти. О масштабе этой проблемы свидетельствуют следующие цифры. В системе местного самоуправления работают около 16 тыс. человек, действуют 460 айыльных и поселковых кенешей и управ, 22 городских кенеша и 10 мэрий и 12 управ. Важность этой проблемы особенно ощущается на низовом – сельском уровне, где проживает около 65% населения страны и где за чертой бедности проживает более 50% населения. Это определяет приоритетность обучения кадров сельских органов местного самоуправления.

По разным причинам в Кыргызстане еще не выработана ясная политика в сфере обучения работников местного самоуправления. Официально еще не приняты соответствующая концепция, стратегия и программа их реализации. По этой причине пока не сложилась постоянно действующая система подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников МСУ. Отсутствует национальный центр, где работники местного самоуправления могли бы получать на современном уровне разнообразные образовательные услуги – обучающие курсы различной продолжительности по различным темам. Обучающие курсы, проводимые при поддержке различных донорских организаций, не могут в полной мере удовлетворить эти потребности, однако идеи, подходы и опыт в их проведении могут стать основой формирования государственной политики и единой системы в этой области.

Фонд Ханиса Зайделя, как и другие донорские организации, может внести свой полезный вклад в обучение работников местного самоуправления Кыргызской Республики, в формирование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров и укрепление соответствующего потенциала.

Цель данной исследовательской работы – обосновать эффективную модель обучения кадров сельских органов местного самоуправления подходящую по целому ряду условий: потребностям; целям; возможностям; срокам; имеющемуся потенциалу; культуре; традициям и т. д.

В ходе исследования по разработке концепции обучения кадров органов сельских местного самоуправления решались следующие задачи: определение целей и задачи обучения, целевые группы и их потребности в обучении, моделей организации учебного процесса и содержания учебных планов и обучающих программ и др.

В работе для обсуждения представлен проект концепции обучения кадров сельских органов самоуправления в двух формах:

- подготовку по магистерской программе по направлению «Менеджмент» со специализацией «Государственное управление и местное самоуправление» в течение одного года, для представителей сельских органов местного самоуправления;
- краткосрочных обучающих курсов для выборных лиц и служащих занимающих должности в сельских органах местного самоуправления и ответственных за экономику и финансы.

1. Годичное обучение

1.1. Цели и задачи обучения

Годичное обучение представляет один из путей удовлетворения потребности местных органов власти в компетентных специалистах способных на высоком уровне выполнять свои профессиональные обязанности. Годичное обучение это последипломная программа высшего образования по целевой подготовке специалистов сельских органов МСУ к профессиональной работе в системе местного самоуправления на основе достижений науки, практики управления и методов эффективного обучения. По целевой программе годичного обучения предполагается готовить по 20 человек в течение 2-х лет.

Цель программы годичного обучения – повысить потенциал работников сельских органов власти обеспечить совершенствование менеджмента и качества услуг, предоставляемых органами местного самоуправления местному сообществу.

Достижение этой цели требует решения следующих задач:

- разработки учебного плана годичного обучения;
- согласования и утверждения учебного плана;
- проведения конкурсного набора;
- организации учебного процесса и практики;
- обеспечения руководства подготовки выпускных работ, организации их защиты;
- обеспечения возвращения выпускников на прежние места работы.

Программа годичного обучения рассчитана на работников сельских органов местного самоуправления, у которых есть желание и способности углубить свои знания и совершенствовать навыки в области теории и практики местного государственного управления и самоуправления.

Кроме обычных документов желающие учиться по программе целевого годичного обучения должны будут представить:

- рекомендации органа местного самоуправления – кенеша или айыл окмоту;
- договор между абитуриентом и работодателем – кенешем или айыл окмоту, обязывающий выпускника вернуться к месту прежней работы, а работодателя принять на должность не ниже занимаемой ранее.

1.2. Организация процесса обучения

Организация учебного процесса по целевой программе годичного обучения должна соответствовать государственному образовательному стандарту высшего образования магистерской подготовки по направлению «Менеджмент» со специализацией «Государственное управление и местное самоуправление» (521505) и основывается на следующих условиях:

- продолжительность обучения - 11 месяцев (40 недель);
- начало занятий – февраль 2003 года;
- первый семестр – 5 месяцев, затем практика – 2 месяца. Второй семестр – 4 месяца.
- в процессе учебы каждый слушатель должен прослушать 38 кредит-часов по дисциплинам учебного плана (общее количество аудиторных занятий - 1140 часов);
- в первом семестре предполагается подготовка и защита курсовой работы и утверждение темы выпускной работы;

- в конце декабря государственная аттестация – сдача экзаменов и защита выпускных работ.

1.3. Учебный план

Учебный план магистерской программы по направлению «Менеджмент» по специализации «Местное государственное управление и самоуправление» будет содержать следующие дисциплины. Принято, что 1 кредит соответствует 30 часам аудиторной работы.

Наименование дисциплин	Кредит-часы
1. Конституционное право	1
2. Основы государственного управления	1
3. Государственное управление в Кыргызстане	1
4. Административное право	1
5. Государственная политика	2
6. Современные направления философии	1
7. Экономическая теория	2
8. Экономика общественного сектора	1
9. Государственный бюджет и финансы	1
10. Информационные и коммуникационные технологии в государственном и муниципальном управлении	1
11. Основы местного самоуправления	1
12. Местное самоуправление в КР	1
13. Управление коммунальной собственностью	1
14. Региональная политика	1
15. Геоэкономика	1
16. Муниципальные финансы и бюджет	1
17. Региональная экономика	1
18. Менеджмент и организация	2
19. Организационное поведение	2
20. Управление человеческими ресурсами	2
21. Государственная и муниципальная служба	1
22. Служебная этика и этикет	1
23. Управление проектами	1
24. Финансовый и управленческий учет	1
25. Компьютерные навыки	2
26. Исследовательские методы	2
27. Английский язык	4
28. Делопроизводство	1
Всего	38

2. Обучающие курсы

2.1. Цели, задачи и принципы

Общая цель обучающих курсов – содействовать решению актуальных проблем местного значения в сельских населенных пунктах Кыргызской Республики путем повышения профессионального уровня выборных лиц сельских органов МСУ в области менеджмента, а служащих органов МСУ в области экономики и финансов обеспечивающего возможность более компетентно исполнять свои полномочия и функции.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи:

- уточнить целевые группы и их потребности в повышении квалификации в области менеджмента, экономики и финансов;
- изучить возможные альтернативы организации обучающих курсов и принять подходящий вариант;
- разработать критерии отбора участников обучающих курсов;
- описать содержание обучающих курсов и их модули;
- определить продолжительности обучающих курсов и их частоту;
- установить сроки проведения обучающих курсов;
- составить бюджет обучающих курсов;
- выбрать формы и методы проведения обучающих курсов;
- отобрать тренеров и подготовить учебно-методические материалы;
- определить способ оценки эффективности обучающих курсов.

Достижение поставленной цели и решение выделенных задач будет основываться на следующих принципах:

Таблица 1. Принципы организации и проведения обучающих курсов

1. Соответствие содержания обучающих курсов поставленным целям, профессиональным обязанностям и потребностям участников.
2. Установка на результативность, ориентированность на применение полученных знаний на практике.
3. Согласованность между собой тем курсов, взаимосвязанность занятий.
4. Оптимальное соотношение, баланс теоретических и практических занятий.
5. Количество участников в каждой учебной группе 20-25 человек.
6. Высококвалифицированный и стабильный коллектив тренеров.
7. Использование современных технологий обучения взрослых.
8. Предварительная подготовка всех материалов занятий (лекций, практических занятий, раздаточных материалов, слайдов и др.).
9. Тщательное планирование всех этапов и элементов учебного процесса.
10. Открытость управления обучающими курсами.

2.2. Целевые группы и оценка их потребностей в обучении

Предварительное изучение потребностей в обучении работников сельских органов местного самоуправления (аильных/поселковых кенешей и управ) на основе анализа их компетенций, структур и штатов позволило разделить их работников на следующие целевые группы:

- депутаты кенешей;
- главы аильных/поселковых управ и их заместители;
- администраторы;
- специалисты аильных/поселковых управ.

Исходя из общности потребностей в обучении целевых групп «главы» и «администраторы» представляется целесообразным объединение этих двух целевых групп в одну – «Руководители». В итоге обучение будет направлено на 3 целевые группы: **депутаты сельских кенешей; руководители аильных/поселковых управ и их заместители; специалисты аильных/поселковых управ.**

Состав этих целевых групп представлен в таблице 2.

Таблица 2. Состав целевых групп сельского органа МСУ

Целевые группы	Наименование должности
1. Депутаты	З председателя постоянных комиссий аильного/поселкового кенеша.
2. Руководители	1. Глава аильной/поселковой управы; 2. Заместитель главы местного самоуправления аила/поселка; 3. Ответственный секретарь.
4. Специалисты	Ведущий специалист по социальной защите Инспектор по животноводству и ветеринарному обслуживанию Секретарь-делопроизводитель <i>Специалист по земельным вопросам и коммунальной собственности</i> <i>Начальник финансово-экономического отдела - главный бухгалтер</i> <i>Заместитель начальника отдела -ведущий специалист по расходам</i> <i>Специалист по экономике и статистике</i> <i>Специалист по расходам - расчетный бухгалтер-кассир</i> <i>Заведующий сектором по доходам -старший налоговый инспектор</i> <i>Налоговый инспектор</i>

Примечание. Курсивом выделены должности, профессиональный уровень которых необходимо поднять через обучающие курсы.

Структура и состав кадров сельских органов местного самоуправления приведена в таблице 3.

Таблица 3. Структура кадров местных органов власти

Целевые группы	Административно-территориальный уровень					Всего
	Область	Район	Город	Села/ поселки	Бишкек	
Депутаты	257	1126	415	6335	49	8182
Руководители	35	200	105	1840	6	2186
Специалисты	252	480	315	4600	53	5700
Итого	544	1806	835	12775	108	16068

На основе оценки потребностей в обучении этих целевых групп в результате ранее проведенного исследования определена следующая тематика:

- государственная и муниципальная политика;
- муниципальное право;
- планирование и управление развитием;
- экономика, налоги, бюджет и финансы;
- управление коммунальной собственностью;
- управление человеческими ресурсами;

- управленческие навыки.

Распределение сельских органов власти по районам и областям приведено в таблице 4.

Таблица 4. Распределение сельских органов МСУ по районам и областям

Области	Районы	Число кенешей (управ)	
Баткентская область	1. Баткентский	9	29
	2. Кадамжайский	16	
	3. Ляйлякский	4	
Джалал-Абадская область	1. Аксыйский	4	56
	2. Ала-Букинский	8	
	3. Базар-Коргонский	7	
	4. Ноокенский	8	
	5. Сузакский	11	
	6. Тогуз-Торусский	4	
	7. Токтогульский	10	
	8. Чаткальский	4	
Иссык-Кульская область	1. Ак Суйский	15	64
	2. Джеты Огузский	13	
	3. Иссык Кульский	12	
	4. Тюпский	13	
	5. Тонский	11	
Нарынская область	1. Ак- Талинский	11	54
	2. Ат Башинский	10	
	3. Джумгальский	9	
	4. Нарынский	14	
	5. Кочкорский	10	
Ошская область	1. Алайский	12	81
	2. Араванский	6	
	3. Кара-Суйский	16	
	4. Кара-Кульджинский	11	
	5. Нокатский	16	
	6. Узгенский	17	
	7. Чон-Алайский	3	
Таласская область	1. Таласский	13	34
	2. Кара-Буринский	9	
	3. Манасский	5	
	4. Бакай-Атинский	7	
Чуйская область	1. Аламединский	15	99
	2. Жайыльский	10	
	3. Кеминский	12	
	4. Московский	11	
	5. Панфиловский	6	
	6. Сокулукский	18	
	7. Чуйский	9	
	8. Иссык- Атинский	18	

1.3. Подходы к организации обучающих курсов

На выбор подхода или модели обучения выделенных целевых групп из сельских органов местного самоуправления влияют множество факторов. Главными среди них являются:

- цели обучения;
- конкретные потребности в обучении;

- используемые образовательные технологии;
- ресурсные возможности.

Кроме этих факторов модель организации обучающих курсов определяют:

- а) состав обучающих групп;
- б) периодичность обучающих курсов.

а). Возможны два варианта формирования состава обучающих групп:

- в обучающие курсы вовлекаются представители целевых групп сельских органов власти из разных районов Кыргызстана. В этом случае состав учебных групп целесообразно формировать из представителей одной целевой группы.
- в обучающие курсы вовлекаются представители целевых групп из сельских органов власти, но только выбранных или试点ных районов. В этом случае целесообразно включение в состав основной группы нескольких представителей этой же целевой группы из районного и областного уровня управления.

Первый вариант формирования состава обучающих групп назовем условно горизонтальным, а второй вертикальным.

Горизонтальный вариант формирования состава учебных групп предполагает, что будут организованы обучающие курсы отдельно для каждой целевой группы: депутатов сельских кенешей; глав органов местного самоуправления сел; специалистов сельских управ. Состав обучающих групп может быть и смешанным. В первом случае формируется более однородный коллектив участников, его участники равны между собой – они выполняют одинаковые функции. Во втором случае его участники не равны между собой – они выполняют разные функции. Это может затруднить проведение курсов и снизить его эффективность.

В обучающих курсах количественно должны участвовать: депутаты – три председатели депутатских комиссий; руководители – глава управы и его заместитель; специалисты – 4 человека – специалисты по коммунальной собственности, налогам, бюджету и экономике. Оценка ожидаемого числа обученных для принятых условий и горизонтального способа формирования участников учебных групп дана ниже на таблице.

Таблица 5. Ожидаемое число обучаемых при горизонтальном варианте

Целевые группы	Человек из 1-го кенеша и управы	Кол-во кенешей и управ на 1 курс	Число участников 1-го курса	Кол. курсов	Число кенешей и управ всего	Всего обучаемых
Депутаты	3	8	24	3	24	72
Руководители	2	12	24	2	24	48
Специалисты	4	6	24	4	24	96

Из таблицы 5 следует, что:

- для участия представителей всех целевых групп из одних и тех же кенешей и управ, при горизонтальном варианте, необходимо вовлечение в обучающие курсы 24 кенешей и управ;
- для этого необходимо формирование учебных групп по 24 человека в каждой целевой группе, что предполагает приглашение депутатов из 3-х кенешей, руководителей из 12 и специалистов из 6 управ;
- при этом необходимо: организовать 3 обучающих курса для депутатов, 2 для руководителей, 4 для специалистов;

- при этом будет обучено 72 депутата, 48 руководителя и 96 специалиста, всего 216 человека.

Вертикальный вариант формирования учебных групп позволяет также образовать однородные учебные группы. Например, в группу из специалистов по бюджету аильных/поселковых управ, могут входить также специалисты по бюджету из районных или областных органов. Это может содействовать улучшению коммуникаций, взаимопонимания и возможно даже разрешению имеющихся проблем.

Оценка ожидаемого числа обучаемых при вертикальном варианте формирования участников учебных групп приведена на таблице ниже.

Таблица 6. Ожидаемое число обучаемых при вертикальном варианте

Целевые группы	Человек из 1-го кенеша и управы	Кол-во кенешей и управ на 1 курс	Число участников 1-го курса			Число участников 1-го курса	Кол. курсов	Число кенешей и управ всего	Всего обученных
			Село	Район	Область				
Депутаты	3	5	15	3	3	21	4	20	66
Руководители	2	10	20	2	2	24	2	20	44
Специалисты	4	4	16	4	4	24	5	20	88

Из таблицы 6 следует, что:

- для участия представителей всех целевых групп из одних и тех же кеншней и управ, при вертикальном варианте, необходимо вовлечение в обучающие курсы 20 кеншней и управ;
- для этого необходимо формирование учебных групп по 21, 24 и 24 человек в каждой целевой группе, что предполагает приглашение депутатов из 5-х кеншней, руководителей из 10 и специалистов из 4 управ;
- при этом необходимо: организовать 4 обучающих курса для депутатов, 2 для руководителей, 5 для специалистов;
- при этом будет обучено 66 депутата, 44 руководителя и 88 специалиста, всего 198 человека.

б). По периодичности обучающие курсы могут быть:

- повторяющимися - тематика учебных курсов периодически повторяется, но каждый раз с новым составом участников;
- продолжающимися тематика учебных курсов углубляется и развивается, но с одним и тем же составом участников.

Повторяющиеся краткосрочные обучающие курсы широко используются и являются традиционными. Их легче организовать и провести. Однако эффективность таких курсов трудно оценить.

Продолжающиеся обучающие курсы более эффективны, – они допускают возможность дополнения обучения на курсах с обучением на рабочем месте. Практически каждый обучающий курс здесь представляет собой сессию. Этот способ требует обеспечения стабильности состава участников. Кроме этого этот способ требует подготовки большего объема учебных материалов.

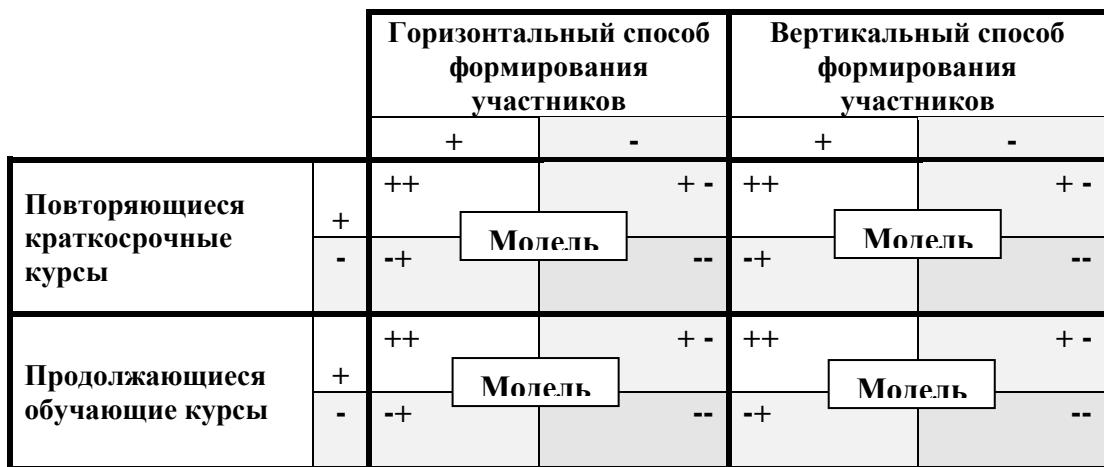
С учетом выше приведенных результатов, в таблице 7 приведено сравнение повторяющихся и продолжающихся способов организации обучающих курсов.

Таблица 7. Сравнение способов организации обучающих курсов

Критерии сравнения	Повторяющиеся курсы	Продолжающиеся курсы
1. Оценка результатов курсов	Трудно осуществить	Возможно осуществить
2. Возможность решать практические вопросы	На учебных примерах	Возможно решение реальных задач
3. Соответствие потребностям участников	Трудно точно обеспечить	Можно обеспечить
4. Коммуникации	Постоянно расширяется	Не меняется
5. Необходимое количество работников для курсов	Большое количество с одинаковыми потребностями	Небольшое количество с одинаковыми потребностями

Таким образом, практически возможны 4 модели организации обучающих курсов (таблица 8). Все они имеют определенные достоинства и недостатки.

Таблица 8. Возможные модели обучения муниципальных служащих



1.4. Критерии отбора участников обучающих курсов

Отбор участников обучающих курсов будет проводиться с учетом формальных и неформальных критериев к кенешам и управам.

Таблица 9. Критерии отбора на обучающие курсы

Формальные (объективные) критерии	Неформальные (субъективные) критерии
1. Размер бюджета (млн. сом)	1. Готовность к сотрудничеству
2. Население (тыс. чел.)	2. Прогрессивно мыслящий аппарат
3. Коммунальная собственность (объектов)	3. Потенциал аппарата
4. Место расположение - Север/Юг	4. Стабильность аппарата
5. Опыт работы с другими программами	5. Отношения с руководством района
6. Развитость коммуникаций	6. Активность местного сообщества
7. Наличие НПО	

1.5. Содержание обучающих курсов

Проведенное изучение потребностей в обучении целевых групп определило следующее содержание учебных модулей.

Таблица 10. Целевая группа – Депутаты

Название учебных модулей и их содержание
Государственная и муниципальная политика
- Методы формирования политики на местном уровне
- Концепция региональной политики развития
Муниципальное право
- Правовые основы МСУ
Планирование и управление местным развитием
- Стратегическое планирование развития МСУ
Экономика, налоги, бюджет и финансы
- Местные налоги и межбюджетные отношения
Управление человеческими ресурсами
- Психология управления
Управленческие навыки
- Развитие навыков коммуникаций и лидерство
- Внедрение практики демократического управления

Таблица 11. Целевая группа – Руководители

Название модулей и их содержание
Государственная и муниципальная политика
- Методы формирования политики на местном уровне
- Концепция региональной политики развития
Муниципальное право
- Правовые основы МСУ
- Правовые основы муниципальной службы
Планирование, управление и развитие
- Планирование и управление развитием МСУ
- Информационное обеспечение управления
Управление коммунальной собственностью
- Методы эффективного управления собственностью
Экономика, налоги, бюджет и финансы
- Местные налоги и межбюджетные отношения
Управление человеческими ресурсами
- Психология управления
- Принятие решений и разрешение конфликтов
Управленческие навыки
- Развитие навыков коммуникаций и лидерство
- Внедрение практики демократического управления

Таблица 12. Целевая группа – Специалисты

Название модулей и их содержание
Государственная и муниципальная политика

- Концепция региональной политики развития
Муниципальное право
- Правовые основы земельных отношений
- Правовые основы муниципальной службы
Планирование, управление и развитие
- Разработка бизнес-планов и управление проектами
- Информационное обеспечение управления
Управление коммунальной собственностью
- Управление коммунальным имуществом
- Управление земельными ресурсами
Экономика, налоги, бюджет и финансы
- Местный бюджет и финансы
- Местные налоги и межбюджетные отношения
- Финансовый и управленческий учет
Управление человеческими ресурсами
- Карьера и профессиональное развитие
Управленческие навыки
- Подготовка информационно-аналитических материалов

1.6. Методы обучения

На обучающих курсах будут применяться следующие дидактические методы:

- лекции
- индивидуальные и групповые практические занятия
- презентации
- дискуссии, семинары
- деловые, ролевые игры
- разбор конкретных ситуаций - кейс-стади

1.7. Обязательство сторон

Основными участниками организации и проведения обучающих курсов выступают: Институт государственного и муниципального управления Академия управления, Фонд Ханнса Зайделя, отдел госслужбы, местных госадминистраций и местного самоуправления Аппарата Премьер-министра, Аппарат Министра по делам местного самоуправления и регионального развития, Ассоциация сел и поселков Кыргызской Республики.

Для осуществления обучающих курсов служащих и выборных лиц сельских органов власти Кыргызской Республики в рамках данной Концепции участники внесут следующие вклады.

1) Институт государственного и муниципального управления Академия управления:

- разработает программу обучающих курсов для всех целевых групп;
- составить календарный план обучающих курсов;
- будет осуществлять менеджмент обучающих курсов;
- обеспечить обучающие курсы тренерами;
- ежеквартально будет предоставлять отчет по проведенным курсам;

2). Фонд Ханнса Зайделя:

- обеспечит финансирование обучающих курсов;
- ознакомить с немецким опытом обучающих курсов для кадров МСУ;
- сделает свою оценку обучающих курсов;

3). Отдел госслужбы, местных госадминистраций и МСУ Аппарата Премьер-министра:

- обеспечить поддержку курсов со стороны местных госадминистраций;
- будет участвовать в проведении обучающих курсов;

- будет участвовать в оценке результатов обучающих курсов.
4). Ассоциация сел и поселков Кыргызской Республики;
- окажет поддержку в отборе пилотных районов и сел для обучающих курсов;
- окажет поддержку в отборе участников для обучающих курсов;
- будет участвовать в проведении обучающих курсов;
- будет участвовать в оценке эффективности обучающих курсов;

1.8. Оценка результатов обучающих курсов

Оценка эффективности обучающих курсов будет осуществляться его основными участниками во время и после обучающих курсов по следующим критериям:

- реакция, т. е. понравились ли обучающие курсы участникам;
- знания, т. е. какие принципы, факты и концепции усвоены;
- поведение участников на рабочем месте, т. е. как оно изменилось после обучения в результате применения полученных знаний;
- эффективность, т. е. каковы результаты в объективных показателях;

Для оценки результатов обучающих курсов будут разработаны и согласованы соответствующие показатели. Будут использоваться следующие инструменты сбора информации для проведения оценок:

- входное и выходное тестирование;
- анонимное анкетирование;
- наблюдение;
- опрос;
- интервью.

**ОБУЧЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ
РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ НА ПРИМЕРЕ ОСОБЕННОСТЕЙ
ОБУЧЕНИЯ ДЛЯ ОБЩИН**

X. Шоллер

**I. Становление местного самоуправления в Кыргызстане и обучение в
государственной службе и местном самоуправлении**

Кыргызская Конституция в ходе процесса демократизации предоставила местным сообществам особую задачу. Это исходит из двух законов, регулирующих вопросы выборов в местные органы и организации местного самоуправления, а также определяющих задачи местного самоуправления. Это следующие законы: Кодекс о выборах в Кыргызской Республике и Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Вновь избранные обладатели депутатских мандатов и персонал в администрациях, а именно, в органах управления местных сообществ, нуждаются в базовой и специфической информации о новом законодательстве и их новых задачах и обязанностях. Далее в данной статье будут представлены вопросы обучения и повышения квалификации персонала баварских общин (должностных лиц и работников). Данное представление должно служить только в качестве сравнения, для того, чтобы найти прагматическое и приемлемое решение для ситуации в Кыргызстане.

Для немецкого права в области государственной и коммунальной службы известны четыре группы карьерных должностей: должности в рядовой, средней, старшей и высшей службе. Предпосылкой для принятия на работу в действующие группы карьерных должностей является соответствующее образование, которое охватывает все образовательные уровни, от среднего образования до завершения учебы в университете.

II. Принципы образования

1) Образование, относящееся к карьерным должностям

Четырем группам карьерных должностей - высшей, старшей, средней и рядовой службы - соответствуют различные образовательные предпосылки.

На высшую службу набираются выпускники университетов. К ним относятся: юристы, экономисты, менеджеры, инженеры, врачи, биологи и т.п., имеющие университетское образование.

Так как самая большая часть высшей службы в государственном управлении - во всяком случае в Баварии - состоит из юристов, опишем вкратце процесс юридического образования:

Юридическая учеба в университете продолжается по меньшей мере 7 семестров, причем средний срок полного обучения составляет примерно от 10 до 11 семестров. Далее следует государственный экзамен, который состоит из 8 письменных работ в течение 5 часов и примерно 5 - часовой устной проверки знаний. Это дополняется профессионально – практической образовательной стадией длительностью от одного года до полутора лет, которая осуществляется в судах, органах государственной власти, в адвокатуре и в специализированных учреждениях. Законченным считается юридическое образование после прохождения второго государственного юридического экзамена, который состоит из 12 письменных работ в течение 5 часов и устной проверки знаний также в течение 5 часов. После получения диплома выпускник может работать в Германии прокурором, судьей, служащим государственного учреждения, адвокатом, нотариусом или юрисконсультом на предприятии.

Служащие старшей службы обучаются в специализированных высших учебных заведениях, служащие средней службы - в управленческих школах. Служащих рядовой службы сегодня практически нигде не готовят; они использовались ранее в органах государственного управления, например, в качестве хозяйственных работников. Для этой деятельности не нужно специальное управленческое образование; в большей степени необходимы ремесленные знания и навыки. На сегодняшний день хозяйственные работники, курьеры и водители – в том числе в государственной и муниципальной службе – работают на контрактной основе.

2) Процесс отбора для подготовки служащих государственной и муниципальной службы

Предпосылкой получения образования государственных и муниципальных служащих старшей службы являются аттестат зрелости, и в Баварии - успешное участие в централизованном отборе для образования служащих государственной и муниципальной службы, проводимого государством. При этом методе отбора учитываются школьные оценки по немецкому языку, математике, иностранному языку и оценок по двум – общим для всех – письменным работам (немецкий язык, история / география). Результаты отбора, в котором, как правило, принимают участие несколько тысяч претендентов, отображаются в централизованном списке с указанием оценок. Это важно, ввиду того, что, как правило, максимум 10% претендентов принимаются на обучение органами государственного управления. И органы государственного управления обязаны учитывать данные централизованного списка при найме на работу и назначении на должность. Этот метод является вытекающим из принципа оплаты труда по качеству работы.

Для получения образования служащего средней службы требуется, как правило, наличие среднего образования (10 лет учебы в общеобразовательной школе). Сюда также относится централизованный метод отбора, который проводится после отбора для старшей службы и завершается также опубликованием централизованного списка с указанием оценок.

Четко устанавливается, что человек, обучаемый для средней или старшей службы, имеет отношение к государственным и муниципальным органам (от которого он может отказаться); в этом отношении он имеет другой статус нежели другие студенты Вузов.

3) Цель образования

Закончивший обучение и успешно прошедший экзамены человек не может назначаться на должность в любом подразделении в качестве полноценного служащего с самого начала профессиональной и практической работы. Он должен, однако, обладать солидными основополагающими знаниями, которые он, как предполагается, образцово углублял во время учебы. Он должен быть так обучен методически, чтобы быть в состоянии быстро входить в курс дела в самых различных областях управления.

4) Теоретическое и практическое образование

Характерной чертой профессионального образования в Германии является так называемая *дуальная система*: в специализированных Вузах или в управленческой школе даются теоретические знания; наряду с этим в органах управления даются практические знания и навыки. Таким образом происходит чередование теоретических и практических этапов обучения. Этот способ образования испытан уже долго и надежно.

5) Учебный процесс

Преобладает обучение правовым дисциплинам и специальностям. Это находится в тесной связи с принципом подчинения государственного управления законности, в соответствии с которым каждый акт органов государственного управления должен быть обоснован с правовой точки зрения. И поэтому обучение осуществляется по следующим дисциплинам:

- Государственное право
- Гражданское право
- Муниципальное право

- Общественный бюджетный механизм (бюджетное право)
- Общественное строительное право
- Социальное право
- Народное хозяйство
- Экономика предприятия (управленческий учет)
- Право в области охраны окружающей среды
- Вычислительная техника (Электронная обработка данных)
- Коммуникация - психологическая база административной деятельности.

6) Занятия

Для учебного процесса специальностям старшей службы в соответствующем государственном нормативном правовом акте об образовании предусмотрены занятия, рассчитанные примерно на 2400 часов (урок - 45 минут), для средней службы примерно 1150 часов (урок - 45 минут). Однако занятия не состоят в исключительно одностороннем преподавании. В большей степени преподаватель должен содействовать тому, чтобы участники занятий сами играли более активную роль. Для этого имеются различные методические возможности: партнерская работа, работа в группах, маленькие доклады, проектная работа. Для преподавателей это означает, с одной стороны, интенсивную, требующую много времени подготовку, с другой стороны, определенное свободу во время занятий. Для учащихся это выражается в девизе: слушать, видеть, читать и действовать самостоятельно. Этот способ преподавания более эффективен, чем обычный, при котором участники вынуждены пассивно слушать.

7) Учебный контроль

Учащиеся должны написать целый ряд письменных работ в рамках теоретического обучения (большей частью контрольные, а также домашние работы); и практические задания, которые контролируют полученные в ходе учебы знания и служат в качестве серьезной подготовки к экзаменам в конце обучения. Учащиеся должны достигать ежегодной средней оценки как минимум «достаточно» (удовлетворительно – прим.); в противном случае они не смогут продолжать учебу.

Учеба продолжается три года. Примерно в середине учебы осуществляется промежуточная проверка знаний, которая в соответствии с государственным нормативным правовым актом, регулирующим учебный процесс, проводится в форме теста или экзамена.

8) Учебные планы

Учебные дисциплины объявляются в общем порядке последовательности учебного процесса, включая экзамены; при этом они описываются не детально. Поэтому учебные дисциплины требуют конкретизации, как для учащихся, так и для преподавателей. Конкретизация учебных дисциплин осуществляется в рамках учебного плана, который должен разрабатываться для каждой отдельной учебной дисциплины. Данные планы конкретизируют, с одной стороны, содержание предмета, а, с другой стороны – устанавливают, с какой интенсивностью требуется проводить обучение по отдельным специфическим вопросам, включенным в содержание этой дисциплины. Планы учебной структуры важны для обучения и проверки знаний.

9) Учебники

Обучение должно основываться и дополняться использованием учебников. Учебники составляются в Баварии высшим и средним профессорско–преподавательским составом Баварской школы государственного управления (но только не для университетского образования). При этом особенно учитывается соответствие планов учебной структуры учебному процессу и экзаменам. Во всяком случае студент должен приобретать знания не только на занятиях. Преподаватель должен пробуждать в студентах интерес к учебе, он может устанавливать приоритеты при использовании учебников, но он ни в коем случае не может заменять учебник.

10) Преподаватели

Обучение осуществляется штатными (работающими на полную ставку) и нештатными (работающими на неполную ставку) преподавателями. Штатные преподаватели преподают преимущественно те предметы, в которых особенный упор делается на методику и систематичность. Сюда относятся основные теоретические дисциплины, такие как «Государственное право» и «Гражданское право», которые могут хорошо усваиваться без ежедневной практики.

В учебном процессе государственных и муниципальных служащих Германии большая часть занятий проводится нештатными преподавателями. Таковыми являются практики (административные служащие и судьи) из самых различных судов, государственных и муниципальных органов управления. За преподавательскую деятельность, которую административные служащие осуществляют в служебное время, платится отдельный гонорар. При этом не следует забывать, что административные служащие не теряют свое рабочее место на основной работе и вне должны готовиться к занятиям во внеслужебное время.

Штатные и внештатные преподаватели обучены для работы в сфере управления; им не хватает педагогического образования. Этот дефицит должен быть компенсирован педагогическими семинарами. Такого рода практика очень полезна.

11) Проверка знаний

Обучение заканчивается проверкой знаний, которая состоит из письменного и устного экзамена. Проверка знаний является основным учебным процессом. Практика показывает, что одно лишь обучение без проверки знаний себя не оправдывает, так как студенты, - как иногда и преподаватели - не имеют достаточной мотивации. В письменном экзамене, который для всех студенческих групп длится несколько дней, кандидаты должны решать задачи, при этом каждому студентудается время до пяти часов. В качестве задач берутся случаи из обычной повседневной практики органов государственного и муниципального управления. Кандидатам дается конкретная задача; кандидаты должны подготовить экспертную оценку или проект официального уведомления, нужно ли выдавать разрешение на строительство, является ли решение Совета общины противоправным, в каком размере должна предоставляться социальная помощь, и т.д.

Проверочные задания выбираются независимой экзаменационной комиссией, т.е. комиссией, которая зависит только от нормативных требований (как правило, члены комиссии назначаются на основании правового акта на три года). Работы отдельных кандидатов оцениваются двумя независимыми проверяющими; при этом важным является то, что на бланке письменной работы нет имени кандидата, работа нумеруется. Этим самым исключаются поблажки со стороны проверяющих.

Устный экзамен принимается также независимыми экзаменаторами, причем осуществляется совместная проверка и оценка, как правило, тремя экзаменаторами. Вследствие этого исключается произвол со стороны отдельного экзаменатора.

В Баварии это вполне обычно, что ведомство по экзаменам публикует после экзаменов список, в котором все кандидаты ранжируются по оценкам. В частности, указывается общее количество кандидатов, и какую оценку получил каждый из них.

12) Отсутствие гарантий при зачислении на работу

Лица, прошедшие экзамены, не могут иметь стопроцентных гарантий на получение рабочего места. Несмотря на то, что учащиеся могут находиться в качестве потенциальных кандидатов на определенное рабочее место в каком – либо учреждении, после получения на руки экзаменационных листов с недостаточными оценками, они могут оказаться без работы. Но вследствие того, что органы государственного и местного управления в вопросах подготовки служащих ориентируются прежде всего на свои собственные потребности, даже относительно успешное прохождение экзаменов не является полной гарантией для последующего найма на работу. Поэтому иногда случается так, что экзаменованный человек не получает рабочего места через государственный орган, занимающийся устройством выпускников. Тогда он вынужден искать работу в Германии самостоятельно. При этом

полученное им широкое образование в сфере управления дает ему хороший шанс трудоустройства во множестве государственных и муниципальных учреждений.

13) Особенность: также внештатные курсы для служащих

Почти в каждом органе власти работают также служащие без соответствующего образования в сфере государственного и местного управления; они выполняют вспомогательные функции. Для младшего обслуживающего персонала, желающего повысить свою квалификацию, школы государственного управления предлагают так называемое обучение без отрыва от производства: например, проводятся теоретические однодневные занятия с недельной цикличностью в течение от одного до двух лет; часть этих занятий „с отрывом от производства“. Такого рода учебные курсы проводятся в два этапа: первый этап, длищийся в течение одного года, имеет цель – подготовить служащих к выполнению функций, относящихся к должностям средней службы. После этого служащие становятся равнозначными служащим, занимающим должности в средней службе. План обучения составляет 300 часов в год, разбитых по 6 часов еженедельно. Обучение проводится в основном без отрыва от производства и завершается проверкой знаний. Если это обучение проводится «без отрыва от производства», то служащий получает месячный учебный отпуск и принимает участие в месячном обучении ежедневно в течение всего рабочего дня. Вторая фаза обучения, тесно связанная с первой, охватывает следующий год с 12 часовыми занятиями (всего - 600 часов) и возможностью блочного обучения „без отрыва от производства“ в течении двух месяцев. Обучение завершается экзаменом, успешное прохождение которого позволяет служащим выполнять функции должностей старшей службы. После сдачи экзамена служащим выдается на руки аттестат. Служащие органов местного самоуправления составляют до 50% участников обучающих курсов Баварской школы государственного управления. Такой порядок ведения дела предлагается и для стран, находящихся в переходном периоде. В конце обучения можно проводить проверку знаний, подобную вышеуказанным экзаменам. Для служащих участие в таких курсах означает двойную нагрузку, так как они должны одновременно выполнять свою основную работу. Преимущество состоит в том, что они могут повышать свою квалификацию без потери рабочего места. После сдачи экзаменов у них есть шанс получить более квалифицированную работу и более высокую зарплату.

И если даже они не смогут успешно сдать экзамены, они не будут выброшены на улицу, потому что за ними сохраняется рабочее место. Такой вид повышения квалификации получил широкое распространение после воссоединения Германии в бывших социалистических землях Германии.

III. Принципы повышения квалификации

1) Пожизненное повышение квалификации

Рассматриваются ли условия в восточной или западной Европе, в принципе нет никакой разницы: условия в государстве, экономике и обществе меняются постоянно и быстро. Если руководители организаций хотят соответствовать требованиям времени, то соответственно сотрудники должны получить новейшие знания и разработки в сфере управлеченческой деятельности. Излишне говорить, что это означает: постоянное повышение квалификации.

2) Специализированное профессиональное повышение квалификации

Так называемое специализированное профессиональное повышение квалификации берет за основу конкретную сферу деятельности сотрудников и служащих. Центром тяжести при этом являются правовые аспекты, например, в области государственной службы, строительства, местного самоуправления, прав иностранцев, охраны окружающей среды, в вопросах европейского объединения. Палитра вопросов охватывает практически все области права, относящиеся к деятельности органов государственного и местного управления. Участники семинаров знакомятся с самыми последними правовыми нововведениями, новыми законами и также законопроектами.

Участники обучения часто имеют возможности еще перед обучением подавать письменные вопросы, ответы на которые преподаватели должны подготовить заранее. Это не исключает возможности постановки всех соответствующих вопросов - без предварительного объявления – во время семинаров. Следующим эффектом семинаров является обмен опытом участников из самых различных органов власти всех регионов страны, они узнают как коллеги решают схожие проблемы. Этот обмен опытом оценивается очень высоко, так как его нельзя заменить ничем.

3) Повышение квалификации, нацеленное на рабочее место

Работа в органах управления состоит не в механическом исполнении предписаний, какими бы важными они не являлись в правовом государстве. Хороший сотрудник в администрации использует много новых знаний и навыков, полученных из практики, и которые не зависят от конкретного объема задач. Каждый сотрудник имеет коллег и начальников и является, как правило, также подчиненным. В рабочем процессе имеется много конфликтов, преодоление которых может облегчаться психологически ориентирующими семинарами. Управление сотрудников отдела или всей организации является трудной задачей, поэтому семинары должны хорошо подготовлены к этому.

Руководящие работники должны готовиться к своим речам и выступлениям в более узком кругу и говорить предельно ясно перед широкой публикой. Их выступления и речи часто не достигают цели, хотя они имеют хорошее содержание. Поэтому обязательными для сотрудников органов государственного и местного управления должны быть семинары по риторике, ораторскому искусству, ведению переговоров с использованием практических заданий и видеокамер.

В многих федеральных землях отношения между органами власти и гражданами являются проблематичными. В демократическом свободном правовом государстве эти отношения являются естественно иными, чем при диктатуре. Семинары по этой теме должны быть поэтому постоянной составной частью программы института повышения квалификации. Руководители и рядовые сотрудники должны знать, что публично-правовое управление обеспечивает не только общественную безопасность и порядок, но и оказывает общественные услуги.

Из большого спектра ориентированного на работу повышения квалификации нужно упомянуть семинары по рабочей организации, распределению времени (управление рабочим временем), рациональному чтению и тренировке памяти. Необходимым является также обучение современным информационным технологиям.

4) Направление на семинары

Решение о том, какого сотрудника на какой семинар) заявить, принимается отделом кадров каждого учреждения. Непосредственные уведомления об участии в семинарах обычно не осуществляются самими сотрудниками.

Возникает однако вопрос, на основании каких критериев отделы кадров решают, кого направить на семинар. Практика различна: некоторые отделы кадров направляют –излишне говорить - сотрудников, проявляющих интерес к семинару. Не нужно долго думать, что такой принцип не совсем хорош. Если подходить к этому обдуманно, то надо учитывать, что деньги для повышения квалификации каждого сотрудника ограничены, и поэтому надо направлять на семинары тех сотрудников, кто может хорошо подготовиться к семинарам и реально повысить качество работы. Здесь высокая ответственность лежит на отделе кадров; на основе объективных критериев (требования к работе, подготовка к выполнению новых задач) планируется повышение квалификации сотрудников и соответствующая поддержка. Нужно стремиться к тому, чтобы каждый сотрудник по меньшей мере однажды в год мог принимать участие в мероприятиях по повышению квалификации.

5) Количество участников семинара

В семинаре, который служит первоначальных контактов и углубления профессиональных знаний , могут принимать участие от 20 до 25 людей. Если количество

участников больше, обсуждение в семинаре значительно затрудняется, если совершенно не остается. Монологи преподавателей должны избегаться. Нужно стремиться к тому, чтобы в семинаре также использовался обмен мнениями, в том числе между участниками семинара. Если преследуется эта цель, количество участников должно быть заранее ограничено.

Если семинар направлен на поведенческое обучение участников в различных ситуациях, как, например, семинар по риторике и ведению переговоров, то в нем должны принимать участие от 12 до 14 людей. В противном случае задачи могут быть решены эффективно, и цели семинара не будут достигнуты.

6) Преподаватели

При проведении специализированных профессиональных семинаров преподавателями, как правило, являются практики из органов государственной и местной власти и судов. Если должны быть разъяснены какие-либо актуальные вопросы профессиональной деятельности, то в качестве преподавателей приглашаются опытные служащие из министерств. Для семинаров по поведенческому обучению (семинары по риторике, управлению персоналом, ведению переговоров) в качестве преподавателей часто приглашаются на гонорарной основе частные специалисты; преимуществом является то, что от их услуг можно отказаться в любой момент и преподавателей можно менять. При проведении такого рода семинаров успех мероприятия чаще всего зависит от личных качеств преподавателя.

7) Сроки и места проведения семинаров

Для мероприятий, которые служат, по существу, передаче актуальных сведений, может быть достаточным один день. Специализированные профессиональные семинары часто делятся от трех до пяти дней; из-за ограниченности в персонале и финансовых средствах административные органы власти настаивают на проведении краткосрочных семинаров. Если речь идет о комплексных темах, таких как, например, поведенческие семинары, то требуются, как правило, недельные занятия.

Хорошо оправдала себя практика, когда семинары по повышению квалификации проводятся вдали от служебных мест, в отдельных образовательных учреждениях, в которых участники также обеспечиваются местом проживания и питанием. Голова работает лучше, воспринимает новые идеи легче и способна работать более интенсивно вдали от повседневной работы. Сюда же относится следующее большое преимущество, которое невозможно недооценить: дискуссии с коллегами в свободное от семинара время, богатый обмен опытом и налаживание контактов, которые хорошо содействуют дальнейшей практической работе.

Опыты последних лет научили, к сожалению, что органы власти, берущие на себя затраты по проведению семинаров, все больше предлагают проводить их без размещения и обеспечения едой участников. Становится все труднее преодолевать такую финансово обусловленную тенденцию. Поэтому все чаще проводятся так называемые семинары на рабочем месте внутри организации. Они проводятся, как правило, при крупных государственных учреждениях, если речь идет о том, чтобы таким образом одновременно повышать квалификацию большого количества сотрудников государственного органа.

8) Затраты на семинары

Обычной практикой в Германии является то, что затраты на повышение квалификации покрываются не отдельным служащим, а государством или органом государственного или местного управления, в котором данный служащий работает. Служащий не должен платить деньги для участия в семинаре; транспортные расходы ему возмещаются; в месте проведения семинара он обеспечивается питанием за счет своей организации либо он получает соответствующий размер суточных. Также на срок повышения квалификации за ним сохраняется зарплата. Это обосновывается тем, что повышение квалификации служит делу, т.е. более качественному исполнению служебных обязанностей. Это непременно удобно для служащего.

9) Оценка

Очень трудно оценить, было ли успешным мероприятие по повышению квалификации. Как правило, участник семинара может письменно оценить все аспекты проведения семинара: аудиторию, размещение, питание, выбор тем семинара и преподавателей. Если участник семинара удовлетворен качеством семинара, организаторы также имеют причину быть определенно удовлетворенными. Хотя все же в одиночку нет удовлетворения. Многие, хотя все же не все организации, требуют от служащих, которые принимали участие в семинарах по повышению квалификации, отчета, в которых они должны конкретно оценить, каким образом они могут использовать в работе полученные знания и навыки. В любом случае надо избегать того, чтобы служащие рассматривали семинар только как приятное разнообразие ежедневной работы. Существует потребность не допускать так называемых образовательных туров.

10) Переработка и опубликование программы повышения квалификации

образовательное учреждение, которое ответственно за повышение квалификации, должно разрабатывать и предлагать программу, которая соответствует потребностям практики. Оправданным является, что органы власти, которые регулярно посылают своих служащих для участия в семинарах, например, государственные и муниципальные органы власти, также привлекают союзы работодателей и профсоюзы для разработки программы. Это происходит путем выяснения целесообразности посредством письменных соглашений и производственных совещаний. На практике оправдали себя годичные программы, также как и полугодичные. Независимо от этого, будет необходимо вновь и вновь предлагать дополнительные семинары, особенно по актуальным темам. Институты повышения квалификации должны отличаться своей гибкостью.

Институт повышения квалификации должен заботиться о том, чтобы его программы становились популярными, например, через рассылку программной брошюры в органы государственной и местной власти, которые, как правило, направляют своих служащих для участия в семинарах и/или через Интернет. Таким образом, должно быть преодолено то, что семинары только потому и не посещаются, так как соответствующие предложения об их проведении не были сделаны органам государственной и местной власти и их должностным лицам.

IV. Тенденции развития

1. Дихотомия

В Германии имеется ряд реформ и попыток реформы, которые распространяются на законодательство в сфере государственной и муниципальной службы, а также в сфере образования и повышения квалификации. Сюда же относился, прежде всего после воссоединения, вопрос, нужно ли поддерживать разделение в государственной и муниципальной службе на такие понятия, как «чиновничество» и «получатели работы» или нужно создавать унифицированную государственную и муниципальную службу без сложных элементов. В бывшей ГДР не было никакого законодательства о государственной службе, только лишь законодательство об общественной службе в смысле публично-правовых получателей работы. Тем не менее получила быстрое развитие модель западногерманского законодательства в сфере государственной службы и государственных служащих в землях бывшей ГДР. Законодательство в сфере государственной службы, обучение государственных и муниципальных служащих или образование в сфере государственной и муниципальной службы последовали в большей или меньшей степени за бывшей западногерманской моделью. Правда, обсуждение вопроса о ликвидации или преобразовании статуса государственных и муниципальных служащих не привело ни к чему. Относительно новым элементом является принцип оплаты труда по качеству работы, допускающий прибавки к зарплате, которые больше не соответствуют принципу стажа работы. Т.е., больший размер зарплаты будут получать не самые старые служащие, а те, кто является наиболее квалифицированными специалистами.

2. Служащий и работник

Исходя из этого, на основе решения профсоюза необходимо самым серьезным образом принять во внимание вопрос о разделении статуса служащих и других наемных работников, прежде всего вспомогательного персонала. В ближайшем будущем предполагается введение статуса публично - правового наемного работника. Деятельность бывшего сословия работников стала сегодня уже более сложной и квалифицированной, чем это было ранее. С отменой деления на две категории, - служащих и публично-правовых работников или даже лучше работников государственной и муниципальной службы - ситуация улучшится, но при этом вновь может возникнуть дискуссия о значении статуса служащих.

3. Высшая школа профессиональной переподготовки служащих

В сфере обучения уже замечено, что в школах государственного и муниципального управления будет готовиться больше юристов. Из этой группы рекрутируются служащие на должности старшей службы. Однако необходимо также помнить о том, что все больше должностей старшей службы становятся занятами, и что вследствие этого сокращается число должностей в высшей службе. На должности в сфере органов государственной безопасности и полиции, за исключением высших начальников полиции, почти все служащие сегодня приходят из старшей службы. Поэтому необходимо смещение акцентов от университетского образования на образование в профессиональных высших школах. Такая форма образования ближе к практике, более напряженна и короче по времени.

Деление образования на три части – между университетом, профессиональной высшей школой (высшая школа государственной и муниципальной службы) и школой государственного управления - будет продолжаться и в будущем. Вполне вероятно, что большая часть служащих, занимающих должности средней службы, будет обучаться в профессиональных высших школах. Также и служащие средней службы будут в большей степени работать с электроникой и современными технологиями служба будет работать в будущем всегда больше с электроникой и современной технологией. Это обуславливает повышение роли образования.

Для Кыргызстана необходимо установить приоритет образования служащих средней и старшей службы в школах управления и высших школах государственного управления. Обучение служащих, занимающих должности рядовой или младшей службы, лучше всего осуществлять в соответствии с потребностями и соотношением различных категорий служащих. Для этого остаются два различных типа высшей школы: юридический факультет в университете и высшая школа широкого профиля или школа государственного управления. Рациональна ли необходимость выделять здесь специализированные учебные заведения милиции и государственной безопасности – на данный вопрос ответа нет.

4. Другие модели

Последние предложения уже показали, что и немецкая модель не является закостенелой, так как находится в постоянном изменении и дальнейшем развитии. Кроме того, мы не рекомендуем копировать унифицированную немецкую модель, а предлагаем только в качестве ориентации учебной программы на новую западную модель. Наряду с немецкой моделью имеется естественно ряд других моделей, которые исходят, прежде всего, из американо-английской системы права. Они не затрагивались здесь, но они должны при случае рассматриваться и обсуждаться.

V. Заключительное замечание

Когда рядовой гражданин сталкивается с публично - правовым управлением, он не чувствует непосредственно государство. Поэтому еще в процессе учебы и затем в процессе повышения квалификации руководители, государственные и муниципальные служащие должны получить четкие знания, в каком духе они должны исполнять свои обязанности. Это

конкретно означает: должностные лица и служащие должны служить обществу, они служат всем гражданам, не только членам какой – либо партии. Они должны принимать свои решения на основе закона и права, а также не поддаваться партийному и политическому влиянию, в случае, когда это влияние противоправно. Если правовое государство установлено не только на бумаге, должны существовать все силы в государстве и обществе. Подготовка и повышение квалификации в публично - правовом управлении – в правильном понимании - может значительное расширить и укрепить правовое государство. Для нового муниципального самоуправления в Кыргызстане эти принципы имеют такое же значение, как для немецкого муниципального самоуправления или государственного управления. В Германии переобучение служащих осуществлялось как во время восстановления общин после 1945 года, так и после воссоединения в 1989 году. В разряд переобучения сегодня относится повышение квалификации и переподготовка, так как современное общество находится в быстром изменении. Это имеет значение и для Кыргызстана. В сотрудничестве, к которому стремятся Кыргызстан и Бавария, речь идет не о копировании чужой модели, а о создании на базе опыта других стран собственной модели местного самоуправления Кыргызстана.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В ГЕРМАНИИ НА ПРИМЕРЕ БАВАРИИ

Х.Шоллер

I. Общие положения

1. За последние 50 лет в Германии дважды была установлена система децентрализации и муниципального самоуправления. За время с 1933 до 1945 года муниципальное самоуправление было отменено диктатурой, однако после 1945 года уже первые конституции немецких земель подчеркнули важность децентрализации и муниципального самоуправления. Так, баварская Конституция 1946 года в 11 и 12 статьях и статье 83 дала общинам конституционно - правовую гарантию их статуса и отнесла их к субъектам первичных «местных объединений» общественного права. Кроме того, статья 83 баварской Конституции установила задачи сферы собственных полномочий, т.е., попыталась перечислить все задачи местного сообщества. По Конституции, к этому, среди прочих, относятся вопросы местного транспорта и сообщения, снабжения населения водой и т.д., местного планирования, жилищного строительства, начального народного и профессионального образования, обучения взрослых, местного здравоохранения, школьной гигиены, организации детских яслей-садов, актов гражданского состояния и ритуальных услуг. В статье 28 Основного закона 1949 года оговорена также конституционная гарантия муниципального самоуправления и, кроме того, далее в абзаце 5 статьи 106 предоставлена конституционная гарантия местным сообществам, по которой общегосударственный налог с оборота должен быть распределен в процентном соотношении. И согласно положения абзаца 6 статьи 106 им причитаются прямые налоги. Здесь также необходимо упомянуть, что положениями пункта №4 абзаца 1 статьи 93 Федерального Основного Закона местным сообществам предоставлено право обжалования неконституционных действий в Федеральном Конституционном Суде, если местные сообщества полагают, что их право на местное самоуправление ограничивалось в антиконституционном порядке другими законами. Все это исходит из значения, что причиной идеи нового устройства Федеративной Республики Германия и отдельных федеральных земель было то, что демократия должна строиться снизу вверх (статья 77 Федеральной Конституции). Устройство и развитие муниципального самоуправления, за которое ответственно законодательство федеральных земель, было поэтому центральной заботой нового демократического построения немецкого правового государства.

С 1989 до 1990 года в рамках воссоединения Германии пришла вторая волна перестройки муниципального самоуправления. В новых пяти федеральных землях (Бранденбург, Мекленбург – Передняя Померания, Саксония, Саксония-Анхальт и Тюрингия) муниципальное самоуправление гарантировано конституциями указанных федеральных земель и защищено муниципальным законодательством.

Само собой разумеется Федеративная Республика Германии является не столько централизованным государством с расширенной плоскостью самоуправления, сколько федеративным государством. Поэтому мы имеем три уровня:

Федеральный уровень, земельный уровень, который охватывает 16 различных федеральных земель, и муниципальный уровень. Федеральные земли издали различные акты муниципального законодательства, в особенности по вопросам регулирования устройства самоуправления на уровне местных сообществ и земельных округов (баварское Положение об общинах и баварское Положение о земельных округах) а также муниципальные законы о выборах в парламенты общин (Совет общины) и в парламенты земельных округов (окружное

собрание). В данных законодательных актах установлены требования и предписания, касающиеся муниципальных должностных лиц. Также множество требований и предписаний установлено в федеральных и земельных законах, в соответствии с которыми местные сообщества получили права и стали нести ответственность за решение вопросов в области предпринимательской деятельности, регулирования деятельности субъектов общественного питания, охраны окружающей среды и т.д.

2. В 16 немецких федеральных землях имелись различные модели муниципального управления. В сущности остались две модели, так называемые северогерманская модель и южногерманская модель. Северогерманская модель основывается на английском влиянии и состоит из муниципальной конституции, в которой Бургомистр выбирается Советом общины и основные задачи исполняются Директором города или Высшим директором города - должностным лицом общины. В противоположность этому в южногерманской и вместе с тем также в баварской модели Бургомистры или Обербургомистры выбираются прямым голосованием народом общины. Южногерманская модель оказалась лучшей и более приемлемой и постепенно шаг за шагом вытеснила северогерманскую модель. В данной модели бургомистр является Председателем Совета общины и руководит текущими делами решающего органа Совета общины, состоящего из выбранных делегатов.

II. Организация Сообществ в Баварии

1. Баварское муниципальное право знает три основных типа муниципального самоуправления:

Городские округи, земельные округи и общинные округи:

Имеется 25 городских округов (или городов, свободных от вышестоящих округов) и 71 земельный округ. Земельные округи являются соединениями округов общин с более крупными единицами, которые носят название земельного округа. На вершине земельного округа стоит избираемый Земельный Совет. Третьим типом является нормальная и обычная община, которая называется также как общинный округ. Ниже окружного уровня (низший уровень государственного управления) находится множество относящихся к округу общин. Они располагают, само собой разумеется, бургомистрами и Советами общин, которые состоят из делегатов, различное количество которых в каждом отдельно взятом Совете общины зависит от числа жителей. Задачи и полномочия распределяются между бургомистрами и Советами общин следующим образом. Бургомистр или Обербургомистр несет ответственность и принимает решения по всем текущим и срочным делам, которые не терпят никаких отлагательств, и которые должны быть уложены в срочном порядке, например, принятие мер при катастрофах или авариях. Далее он является ответственным за принятие решений по всем оперативным вопросам местного управления. Что относится к задачам по решению оперативных вопросов местного управления, определяется, естественно, прежде всего, в соответствии с количеством населения, а затем – в соответствии с географическими размерами территории существующей общины. При большой общине с количеством населения больше чем 100.000 жителей область задач местного управления является несколько иной, чем при малой общине с количеством населения примерно в 2.000 жителей и более. В Баварии имеется около 800 общин с количеством населения примерно 2.000 жителей и более. Цифра 2000 жителей была согласована в рамках реформы области 1972 года как самый низкий размер общины и установлена в законодательных актах. Общины, число жителей которых находится ниже такого уровня, должны объединяться в единую общину или обосновывать создание муниципального рабочего сообщества. При муниципальном рабочем сообществе общины - члены сообщества, управляются общиной – председателем сообщества, который располагает управлением аппаратом. Другие общины являются только лишь филиалами общины – председателя сообщества. Исходя из этого, имеется закон о муниципальном сотрудничестве. Это требуется, если несколько малых

общин не в состоянии в одиночку финансировать или организовывать более крупное предприятие местной инфраструктуры. Например, если удовлетворение потребности в усложненных устройствах и оборудовании предприятий коммунального хозяйства, таких как гидротехнические сооружения или электроснабжение, или в специализированных школах для трудных подростков, выполнимо только силами большего количества общин, тогда они учреждают единый целевой союз, т.е. дополнительный совместный хозяйствующий субъект, который будет руководить этим предприятием. В рамках каждого Совета общины могут формироваться различные совещательные и согласительные комиссии. Проекты решений согласительных комиссий направляются для утверждения в Совет общины. Назначение служащего общины и выборы бургомистра и его заместителя происходят без согласования с государственными органами. В этом состоит принцип независимости личности, т.е. община самостоятельно определяет свое устройство, назначение своих функций и исполнителей функций. Наряду с принципом независимости личности состоит и принцип независимости организации, который означает, что, например, община самостоятельно решает, существует или отсутствует потребность образовывать совещательные или согласительные комиссии в Совете общины.

2. Каждая община имеет так называемую сферу собственных полномочий и сферу делегированных полномочий. Сфера собственных полномочий охватывает все дела местного сообщества. Здесь можно снова сослаться на статью 83 Федеральной Конституции, в которой перечислены задачи сферы собственных полномочий. Задачи полиции сегодня уже относятся в большей степени не столько к задачам общин, сколько к задачам государства. Правда, задачи общественной безопасности по-прежнему также являются задачами общины. Это происходит только до тех пор, пока никакой непосредственной опасности не существует, и поэтому никаких непосредственных мероприятий со стороны государственных органов власти не требуется. Если требуется непосредственное вмешательство, например, в случае дорожно-транспортного происшествия или пожаров, тогда ответственность в принятии решений несет всегда общегосударственная полиция. В так называемую сферу делегированных полномочий попадают все задачи, которые государство делегировало общинам в законодательном порядке. В городских округах объем задач сферы делегированных полномочий, разумеется, гораздо более весомый, чем в маленьких общинных округах. К делегированным полномочиям в городских округах относится, например, контроль за небольшими постройками и разрешение на строительство, что не противоречит задачам общинных округов. Задачей сферы собственных полномочий является, например, предоставление услуг по социальной помощи незащищенным слоям населения, людям, не имеющим собственных источников дохода и имущества. В то же время поддержка беженцев, т.е. людей прибывших из-за границы, попросивших у государства убежище и получивших статус беженцев, являясь задачей государства, для общины может стать задачей сферы делегированных полномочий. Если государство делегирует общинам выполнение каких – либо задач, оно одновременно должно предоставить финансовые ресурсы, необходимые и достаточные для эффективного выполнения этих задач.

Вставка:

III. Финансы общин

Основной Закон исходит из того, что Федеральный центр, федеральные земли и общины имеют собственные источники финансирования. В достаточно сложном своде финансовых и нормативных правовых актов, регулирующих систему государственного финансирования, сделана попытка оформить по возможности унифицированные условия жизни на всей территории федеративного государства посредством справедливого распределения финансовых средств. Коммуны или общины, со своей стороны, обязаны обращать внимание и следовать определенным принципам. Они должны эффективно выполнять свои задачи,

вести дела справедливо, бережливо и экономно расходовать доверенные им финансовые средства.

1. Принципы муниципального бюджетного хозяйства

Муниципальное бюджетное хозяйство относится к общественному финансовому хозяйству. При этом из-за большого удельного веса в общем объеме валового национального продукта, оно оказывает **значительное влияние на все народное хозяйство**. Наряду с Федеральным центром и федеральными землями общины имеют **задачу** в пределах своих областей регулировать общественные дела и удовлетворять потребности людей, проживающих на территории их областей. Муниципальные объединения очень существенно **влияют** на экономику посредством размещения своих заказов на продукты и услуги. Таким образом все общины принимают участие в экономической жизни страны.

Для муниципального бюджетного хозяйства действует принцип **«постоянного выполнения задач»**. Муниципальное бюджетное хозяйство должно вестись таким образом, чтобы выполнение задач в сфере собственных и делегированных полномочий было обеспечено всегда. Задачи сферы собственных полномочий и сферы делегированных полномочий имеют первостепенное значение и являются приоритетными, иные добровольные задачи могут— по степени приоритета — выполняться позднее в рамках финансовых возможностей.

Далее общины должны вести дела в соответствии **со справедливой конъюнктурой**. Они должны принимать во внимание и учитывать необходимость общеэкономической сбалансированности при планировании и осуществлении операций по бюджетному механизму. Среди прочих преимущественными целевыми установками являются **стабильность ценового уровня**, рассчитанная в индексе цен для прожиточного минимума, **высокий уровень занятости населения**, определяющийся по отношению количества безработных к общему числу занятого населения, **внешнеторговый баланс**, рассчитанный по объему поступлений или естественной убыли валютных резервов национальной экономики в течение определенного периода времени, и **непрерывный соразмерный экономический рост**, рассчитываемый по процентному изменению структуры валового национального продукта.

Муниципальные финансы должны использоваться бережно и экономно (достижение определенных результатов с использованием по возможности минимальных средств; достижение наилучших результатов с использованием определенного объема средств).

Наряду с этим, в числе других преобладает принцип прозрачности муниципального бюджетного хозяйства. Граждане всегда могут получить информацию о направлениях использования общественных денег.

Примеры:

- Решения по бюджету открыты.
- Бюджетные кодексы, бюджетный план и бюджетные расчеты на год с разбивкой по доходной и расходной частям делаются открытыми для общественности.

2. Свод финансовых и нормативных правовых актов Федеративной Республики Германия, регулирующих систему государственного финансирования

Основной Закон исходит из того, что федеральный центр и федеральные земли имеют разные источники доходов и выполняемые ими задачи финансируются отдельно, их бюджетные хозяйства «независимы друг от друга».

Из-за различных налоговых поступлений в каждой отдельной федеральной земле, ущемляется принцип строгого разделения «Единообразия условий жизни на всей территории Федеративной Республики Германия» (абзац 3 статьи 106 Основного Закона).

Налоги сообществ составляют большую часть общих налоговых поступлений в общественный бюджет и эти налоговые поступления распределяются между федеральным центром, федеральными землями и общинами. Из поступлений от налогов на зарплату и подоходного налога в настоящее время общины получают 15 процентов в соответствии с федеральным законодательством (см. абзац 3 статьи 106 Основного Закона).

Между отдельными федеральными землями происходит так называемое **«горизонтальное финансовое выравнивание»** (см. абзац 2 статьи 107 Основного Закона), которое должно в известной степени выравнивать различные региональные экономические условия. Для пяти новых федеральных земель применяются особые правила.

Федеральный центр финансирует так называемые **«общие задачи»** в федеральных землях и общинах (см. абзац 4 статьи 104а Основного Закона).

Примеры:

- Городское строительство
- Метро
- Жилищное строительство и капитальный ремонт
- Финансирование учреждений общественного здравоохранения
- Капиталовложения в мероприятия по экономическому развитию и охране окружающей среды.

3. Финансовое выравнивание

Общины могут **быть самоуправляемыми** только тогда, когда они имеют **необходимый и достаточный объем средств**.

Вышеуказанный свод финансовых и нормативных правовых актов Федеративной Республики Германия, регулирующих систему государственного финансирования, гарантирует это только частично (см. статью 105 и следующие статьи Основного Закона). Общины являются причастными к получению поступлений по подоходному налогу (абзац 5 статьи 106 Основного Закона), им гарантированы также поступления от прямых налогов, таких как земельный налог и налог на ремесленные виды деятельности (абзац 6 статьи 106 Основного Закона). Сами по себе эти поступления не будут достаточными, чтобы покрыть расходы на выполнение муниципальных задач, даже если учитывать поступления от прочих имущественных доходов, таких как поступления от сдаваемого в аренду муниципального имущества. Здесь необходимо учитывать, что земельные округи и вышестоящие муниципальные сообщества не имеют установленных высоких налоговых ставок, или имеют незначительные налоговые ставки и поэтому получают процентные отчисления от богатых общин или земельных округов.

IV. Общинный надзор

Деятельность общин регулируется издаваемыми государством законами. Соответственно, государство контролирует деятельность общин. Сфера собственных полномочий ограничена надзором за законностью в предпринимательской сфере и обязательствами по требованиям

законодательства; сфера делегированных полномочий надзирается государством в плане качества реализации делегированных задач.

1. Необходимость государственного надзора

Право самоуправления и муниципальный надзор не являются никаким противоречием, так как общины регулируются правовыми актами и законами. Принцип законности управления требует в правовом государстве, что общины как части исполнительной власти сдерживаются законом и правом, также как и другие органы и ветви управления, такие как федеральные и земельные власти. Общины, земельные округи и другие муниципальные объединения вместе с тем не находятся под опекой государства, в большей степени государство только гарантирует, что общины будут действовать в соответствии с требованиями законодательства.

Государственный надзор обязан с полным пониманием давать рекомендации, поддерживать и защищать общины, а также укреплять их полномочия по принятию решений.

Государственный надзор делится соответственно на правовой надзор в области задач общин (в сфере собственных полномочий) и на профессиональный надзор (в сфере делегированных полномочий).

2. Правовой надзор

Правовой надзор охватывает задачи в сфере собственных полномочий общин. Он может ограничиваться только лишь надзором за исполнением установленных законодательством и делегированных публично - правовых задач и обязательств общин и законностью административной деятельности.

Фискальная (частно-правовая) деятельность общин не может контролироваться правовым надзором. В большей степени, например, когда инициируется гражданский иск против общин, это является задачей специального уполномоченного, за которым сохраняется собственное право - предполагаемое – подать исковое заявление в суд. Правовой надзор при этом не должен напрямую давать указания к исполнению.

Ведомства по правовому надзору всегда являются государственными учреждениями. Земельный округ как областное муниципальное объединение **никогда не может** заниматься вопросами правового надзора. Органом или ведомством по правовому надзору над общинным округом является, как правило, орган Земельного совета (сам Земельный Совет) **как нижний орган государственного управления**, над **городом, свободным от вышестоящих округов** – соответствующий средний орган власти (в Баварии таковыми являются, например, районные правительства). Органом или ведомством правового надзора права над земельным округом является соответственно средний орган власти, над более высоком муниципальным объединением - Земельное Министерство внутренних дел.

Ведомство или орган по правовому надзору уполномочено быть информированным обо всех делах общины. Это возможно посредством проверок учреждений муниципального характера (например, в рамках официального «инспектирования общин»). Орган по правовому надзору может самостоятельно провести аудит кассового и бухгалтерского учета и предоставить это специальным организациям (например, муниципальным союзам аудиторов как объединениям публичного права). Этот орган может затребовать документы, чтобы быть в курсе определенных происшествий. Этому праву соответствует обязанность общин информировать ведомство или орган по правовому надзору.

Если выявляется, что община действовала противоправно, то орган по правовому надзору обязан выразить свои возражения по противоправным решениям и постановлениям. Это же самое имеет силу также для различных Положений и приказов. Орган по правовому надзору должен требовать, чтобы были внесены соответствующие изменения или чтобы были отменены неправомерные решения и постановления. Данный орган должен разъяснить общине конкретно, как она может устраниТЬ создавшуюся противоправную ситуацию.

Если община не выполняет или не достаточно эффективно выполняет задачу, за которую она несет ответственность, тогда она орган по правовому надзору ставит требование об осуществлении мероприятий, необходимых для устранения недостатков.

Пример: Община поставляет загрязненную питьевую воду. Орган по правовому надзору ставит требование, чтобы община в пределах определенного срока позаботилась о снабжении населения пригодной к употреблению питьевой водой.

Возражением органа по правовому надзору или соответственно требованием к выполнению предписываемых законодательством или делегированных полномочий является административный акт, который государственный орган власти издает по отношению к общине.

Если община не выполняет в пределах предполагаемого соразмерного срока предписания органа по правовому надзору, тогда данное предписание выполняется за счет средств общины (так называемое принятие на себя возмещения). Если в уже описанном случае неэффективного водоснабжения община также не будет активно действовать в соответствии с официальным предписанием в пределах установленного законодательством срока, орган по правовому надзору должен потребовать привести в порядок водоснабжение за счет средств общины, например, по контракту с каким –либо конструкторско-плановым бюро или по контрактам с частными фирмами. Данное принятие на себя возмещения также как и предписание представляет собой административный акт, который община может обжаловать в судебном порядке.

Если ответственный муниципальный коллегиальный орган (Городской Совет, Совет Общины, Окружной парламент и т.д.) приводит ситуацию своими неправомочными действиями в критическое состояние или отказывается выполнять законные предписания органа по правовому надзору, тогда орган по правовому надзору может назначить **специального уполномоченного**. В стандартном правовом случае это будет Бургомистр или Земельный Совет; если же Бургомистр или Земельный Совет также отказываются действовать, орган по правовому надзору может назначить на должность уполномоченного другое лицо. Конечно, это мероприятие является тяжелым ударом по муниципальному самоуправлению, и поэтому такое допускается только в тех случаях, когда все другие средства остались безуспешными.

Орган по правовому надзору не уполномочен проверять какое – то определенное решение общинны на предмет целесообразности; он может устанавливать в этих случаях только лишь вопрос, осуществлены ли действия общины согласно принципу „соответствия обязанностям“. Так, было бы недопустимым жестко предписывать общине назначать административный штраф в размере 50 немецких марок каждому отсутствующему на заседании без уважительных причин члену Совета Общины, если в соответствующем законе оговорено, что может назначаться административный штраф в размере до 200 немецких марок за неявку без уважительных причин. Итак, до тех пор, пока действия общинны представляются в рамках закона, недопустимо принятие мер со стороны органа по правовому надзору.

Пример:

Община строит спортивную площадку. Орган по правовому надзору не может в принципе предписывать, как должна выглядеть спортплощадка, какие сооружения должны быть оборудованы на ней, эти вопросы остаются в ведении общины.

3. Профессиональный надзор

Специальные законы в большей степени определяют, что такое профессиональный надзор, кто осуществляет надзор над деятельностью общин в сфере делегированных полномочий. В соответствии с правилами, органы по правовому надзору являются одновременно органами по профессиональному надзору настолько, насколько отсутствуют специальные законы, регулирующие данные сферы деятельности.

Примеры:

- Правовой надзор над общинными округами выполняется отделом коммунального надзора органа Земельного Совета.
- Профессиональный надзор над вопросами, связанными с пребыванием иностранцев осуществляется отделом по делам иностранцев Земельного Совета.

В отличие от правового надзора, который может осуществляться только над соблюдением и целесообразностью применения тех или иных законов, полномочия профессионального надзора распространяются на правомочность и целесообразность осуществления тех или иных видов деятельности общин. Орган профессионального надзора может не только проверять, осуществляются ли задачи в соответствии с требованиям законов, но и определяют как община должна выполнять эту задачу. Данный орган может при этом определять трактовку задачи.

Органы профессионального надзора также как и органы по правовому надзору имеют право на информацию. Также органы профессионального надзора могут давать общинам предписания и рекомендации по процедуре выполнения задач сферы делегированных полномочий.

Что касается прав по получению информации и даче предписаний, органы профессионального надзора не имеют каких – либо дополнительных полномочий.

В случае, если община не соблюдает предписания, орган профессионального надзора обращается в орган по правовому надзору и ходатайствует, например, о принятии общиной на себя расходов. На практике для округа общины это может значить, что отдел по делам иностранцев Земельного Совета просит отдел по муниципальным делам в том же Земельном Совете принять определенные меры.

4. Прочее государственное содействие

Разрешения и согласования являются одним из видов государственного содействия деятельности общин в области профессионального надзора. Больше всего требует специального разрешения реализация определенной части муниципальных бюджетных уставов в случаях, если в муниципальных бюджетных уставах предусмотрено получение кредита. В особых случаях, специальные разрешения могут требоваться и для гражданских правовых сделок, если, например, община хочет продать предметы, имеющие особую художественную или историческую ценность. Однако процедура обязательного и особого

разрешения может быть описана и в муниципальном уставе или ином нормативном правовом акте.

V. Заключительное замечание:

Задачей нашего семинара и будущих мероприятий не может быть применение баварской или другой немецкой модели в Кыргызстане без предварительного изучения. Перед нами предстояла задача, показать Вам, как в течение 50 лет развивалось муниципальное самоуправление в Германии и, прежде всего в Баварии, и какие позитивные результаты при этом были достигнуты. Прежде всего к этому относится изменение потоков миграции населения, создание жизненной среды обитания и гарантии равенства условий жизни в центре и на периферии. Таким образом, самоуправление на муниципальном уровне играет не только правовую и политическую, но и все возрастающую социальную роль. Когда в Германии почти 200 лет назад после победы над Наполеоном и успешных освободительных войн прусские реформы вновь установили самоуправление (реформа Штайн-Харденберга), которое было отменено в рамках абсолютного государства, Бавария была одной из первых земель, которые создали муниципальное законодательство (1818 год). Исходя из этого, заслугой муниципального самоуправления является участие в построении, укреплении и обновлении демократического государства снизу доверху. Это должно быть целью наших усилий в Кыргызстане и поэтому мы хотели бы сделать свой вклад.

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ГЕРМАНИИ

Юрген Харбих

I. Правовые принципы государственной и муниципальной службы

1) Понятие государственной и муниципальной службы

Государственную и муниципальную службу необходимо четко ограничивать от частной деятельности. Это зависит не от разновидности деятельности, решающим моментом является то, для кого деятельность осуществляется.

Государственная и муниципальная служба представляет собой работу в публично - правовой организации для общественности и граждан.

При этом под государственной и муниципальной службой мы понимаем деятельность на службе юридического лица общественного права, как например, служба в организациях федерального центра, федеральных земель и муниципальных сообществ, а также в прочих организациях - юридических лицах общественного права.

Государственная и муниципальная служба ограничена с трех сторон (см. Йозеф Изензее, «Государственная и муниципальная служба», учебник конституционного права, второе издание, 1994 год, страницы 1227 и далее (1228/29):

- со стороны профессиональных сфер частного хозяйства:

Местом службы является государственная организация; под государственной организацией понимается также опосредованное государственное управление. Государственная и муниципальная служба является противопоставлением по отношению к „Хозяйственному обществу“, к которому мы относим предпринимателей, коммерсантов; представителей производственного сектора, как например, ремесленники, предприниматели и работники в сфере сельского хозяйства; свободные профессии, как например, врачи, аптекари, архитекторы, адвокаты, частные предприниматели любого вида.

- со стороны почетных должностей и общественной работы: государственная и муниципальная служба охватывает только профессиональную деятельность, осуществляемую на основе получения зарплаты;

- со стороны сферы политического управления государством в парламенте и правительстве, включая политическое управление муниципальными сообществами.

Сферами государственной и муниципальной службы являются государственное управление и правосудие; работой является профессиональное консультирование и экспертиза, планирование и исполнение.

Государственная и муниципальная служба охватывает

- Профессиональных государственных и муниципальных служащих,
- Профессиональных судей и профессиональных военных; но это особые модификации чиновниччьего статуса, о который здесь речь идти не будет;
- Работников; это служащие и рабочие = служащие на договорной основе.

Еще раз: Под государственной и муниципальной службой в Германии мы понимаем деятельность на службе юридического лица общественного права, как например, служба в организациях федерального центра, федеральных земель и общин, а также в прочих организациях - юридических лицах общественного права.

2) Государственный/муниципальный служащий и работник

Государственная и муниципальная служба охватывает две группы занятых. Одна группа состоит в публично - правовых служебных отношениях; это государственные и муниципальные служащие. Другая группа состоит в частно - правовых служебных отношениях; это работники (=служащие на договорной основе).

а) Государственные и муниципальные служащие

- Публично - правовые служебные отношения

Должностное право, как сказано, подчинено общественному праву. Формально это означает, что правоотношения между государственным и муниципальным служащим и его служебным начальником регулируются законом. Законами о государственной и муниципальной службе установлено, что служебный начальник обосновывает и изменяет права и обязанности государственного и муниципального служащего отдельным актом, например, акт о назначении на должность, акт о служебном продвижении, акт об освобождении от должности и акт об увольнении в отставку.

На содержание законов о государственной и муниципальной службе оказывают существенное влияние „Установившиеся принципы профессионального чиновничества“, как сказано в нашем Основном Законе. В основе данного высказывания Основного Закона лежит следующая мысль: государственные и муниципальные служащие должны обеспечивать стабильное государственное управление и должны образовывать твердый баланс по отношению к действующим политическим силам. По этой причине государственные и муниципальные служащие должны иметь юридические и экономические гарантии.

В нижеследующем порядке высказаны несколько аспектов установившихся принципов:

- Пожизненное назначение на должность

Государственные и муниципальные служащие после получения образования и прохождения испытательного срока вступают в права и обязанности чиновника на пожизненной основе. Эта личная независимость полезно влияет на работу государственного и муниципального служащего. При этом речь не идет о личной привилегии государственного и муниципального служащего. В большей степени пожизненное назначение на должность является следствием принципа правового государства, способствующего тому, что в системе государственного управления закон и право являются руководящим началом и границей для осуществляющей деятельности. Таким образом, государственным и муниципальным служащим создаются условия для того, чтобы они всегда были в состоянии соблюдать закон и право, компетентно осуществлять свою профессиональную деятельность в отношениях со своими непосредственными начальниками и влиятельными политическими силами. Если это приводит к конфликту, их правовое положение как государственных и муниципальных служащих в любом случае не изменится.

- Принцип оплаты труда по результатам работы

Принцип оплаты труда по результатам работы также установлен в Конституции. Этот принцип имеет значение для назначения на должность и служебного продвижения государственного и муниципального служащего. Это означает: служба в общественных организациях и ведомствах в обязательном порядке предоставляется на основе профессионального соответствия, профессиональных навыков и работоспособности. При этом запрещено обращать внимание на пол, происхождение, расу, веру, политические взгляды, происхождение и личные связи.

- Долг верности

Долг верности подразумевает в первую очередь долг быть приверженцем Конституции и долг выступать за свободное демократическое устройство.

Сюда также относится: государственный и муниципальный служащий обязан осуществлять деятельность своего ведомства нейтрально по отношению к партийно – политическому влиянию. Этот аспект имеет, например, особенное значение для руководящих сотрудников кадровых подразделений в организации. Государственный и муниципальный служащий может быть членом государственный и муниципальный служащий должен четко отделять свою профессиональную и частную партийно - политическую деятельность. И наконец, государственный и муниципальный служащий должен обращать внимание и соблюдать приказы о хранении служебной тайны и неподкупности. Он должен посвящать себя с полной энергией на выполнение государственных задач.

- Принцип иерархической подчиненности и ответственности за собственные действия

Государственный и муниципальный служащий должен давать консультации и оказывать поддержку своим начальникам; в то же время он обязан также следовать требованиям приказов начальников и вышестоящих инстанций. С другой стороны, он несет личную ответственность за свои действия. Свои сомнения по поводу легитимности служебных инструкций государственный и муниципальный служащий должен безотлагательно представлять в установленном служебном порядке. Если вышестоящий служебный начальник или инстанция подтверждает инструкцию, то государственный и муниципальный служащий должен выполнять ее и он не несет личной ответственности за это; однако это не имеет значение, если порученное государственному и муниципальному служащему задание является наказуемым или противоречащим установленному порядку и он знает о наказуемости или противоречии установленному порядку этого задания либо порученное ему задание нарушает достоинство человека (§ 38 абзац 2, Закон о рамках прав государственных служащих)

- Принцип обеспечения

Пожизненному долгу верности государственного и муниципального служащего и его неограниченной готовности служить соответствует долг служебного руководства обеспечить государственного и муниципального служащего и его семью на время жизни в объеме, соразмерном возможностям ведомства. Этот долг служебного руководства имеет значение также при отставке государственного и муниципального служащего и в случае, если он будет непригоден к службе. Обеспечение должно позволять государственному и муниципальному служащему, соответствовать общему уровню жизни. Поэтому доходы государственного и муниципального служащего должны регулярно пересматриваться законодательством. Как правило, происходит повышение доходов, однако допустимо также их снижение, если общий уровень жизни снижается. Во всяком случае, законодатель должен обращать внимание на то, чтобы государственный и муниципальный служащий своей зарплатой мог прокормить свою семью и ни в коем случае – что совершенно противоправно – зависеть от дополнительного или побочного заработка. Если зарплата не соразмерна, то повышается опасность продажности государственных и муниципальных служащих.

- Группы карьерных должностей

Для немецкого права в области государственной и муниципальной службы известны четыре группы карьерных должностей: должности в рядовой, средней, старшей и высшей службе. Предпосылкой для принятия на работу в действующие группы карьерных должностей является соответствующее образование, которое охватывает все образовательные уровни, от среднего образования и до завершения учебы в университете.

Государственный и муниципальный служащий может преуспеть в продвижении по служебной лестнице в пределах своей группы карьерных должностей. При продвижении по служебной лестнице нужно соблюдать принцип оплаты труда по результатам работы. И принципиальным является, – начиная от ведомства, в котором началась карьера – пройти

службу в каждом ведомстве группы карьерных должностей, т.е., скачкообразное повышение в должности принципиально недопустимо. Это может быть единичным исключительным случаем в жестком правиле, однако это предотвращает также в определенных границах незаконные случаи повышения в должности.

Принцип группы карьерных должностей допускает также переход в вышестоящую группу карьерных должностей, если государственный и муниципальный служащий приобрел соответственно более высоко развитые способности.

- Запрещение забастовок

Государственному и муниципальному служащему запрещено бастовать. Это элементарная отличительная черта немецкого права в области государственной и муниципальной службы. Это вытекает из долга верности государственного и муниципального служащего и из полномочий законодателя регулировать права и обязанности чиновников и заработную плату государственных и муниципальных служащих. Запрещение на забастовки служит интересам общественности. Так как само существование государства может быть поставлено на карту, если служащие полиции или служащие министерства финансов будут бастовать. Это не согласовалось бы с идеей современного суверенного государства, если бы его функционеры зависели бы от негосударственных союзов.

- Дисциплинарное право

Должны существовать правила, нацеленные на исполнение государственными и муниципальными служащими своих служебных обязанностей и соответственно, на наказание за нарушение служебных обязанностей. Речь идет о доверии со стороны общественности ко всему слою государственных и муниципальных служащих. Эти правила охвачены в дисциплинарном праве.

Однако дисциплинарное право должно также защищать государственных и муниципальных служащих от неоправданных упреков. Государственный и муниципальный служащий также может ходатайствовать о начале разбирательства по нарушениям служебного долга против себя, чтобы очистить себя от подозрения в служебных проступках.

Если государственный и муниципальный служащий виновен в нарушении служебных обязанностей, то в зависимости от тяжести служебного проступка рассматриваются различные виды воздействия или наказания, например, выговор, понижение зарплаты, понижение в должности, в крайнем случае также отстранение от должности.

b) Наемный работник (служат на договорной основе: служащий и работник)

- Частно - правовые служебные отношения

Наряду с вышеуказанной сферой права службы к государственной и муниципальной службе относится также группа тех работников, которые состоят в частно - правовых служебных отношениях. Это наемные работники. Эта группа наемных работников подразделяется на служащих, т.е. людей, которые активно занимаются преимущественно умственным трудом, и наемных рабочих как таковых, которые активно занимаются преимущественно ручным и физическим трудом. Правоотношения между всеми наемными работниками регулируются небольшим количеством предписаний Гражданского Кодекса и отдельными важными законами так называемого права в сфере охраны и защиты труда (например, Закон о защите от необоснованного увольнения, Закон об охране материнства, Закон об охране труда молодежи). Впрочем, правовые отношения между работодателями и наемными работниками определяются посредством заключения личных трудовых контрактов, однако наиболее общие существенные моменты определяются посредством заключения тарифных соглашений. Тарифные соглашения являются договоренностью между работодателями и профсоюзами. Эти тарифные соглашения регулируют среди прочего такие вопросы, как

например, рабочее время, премирование и положенные по закону отпуска наемных работников.

- **Право на забастовку**

Наемные служащие и работники должны иметь право на забастовку, чтобы установить лучшие условия труда, в частности, более высокую зарплату. Нельзя бастовать с политическими целями. Противоправно, если рабочие бастуют, чтобы побуждать законодателей к принятию или отмене закона.

Последний раз забастовки в сфере государственной и муниципальной службы происходили в 1992 и 1999 годах. В основном бастовали наемные служащие и работники транспортных предприятий и предприятий по вывозу мусора, которые отказались работать временно.

Так как наемным служащим и работникам дано право на забастовку, Основной Закон требует, чтобы исполнение их полномочий возлагалось на государственных и муниципальных служащих. Здесь подразумевается область государственной деятельности, которая для государственных функционеров имеет существенное значение. Функции государственной безопасности и общественного порядка по воле Основного Закона вверены только тем людям, которым отказано в праве на забастовку. И согласно немецкому праву это государственные служащие.

2) **Профсоюзы в государственной и муниципальной службе**

Основной Закон гарантирует каждому право организовывать профсоюзы. Это право имеют также служащие государственной и муниципальной службы, чтобы сохранить и защитить условия труда и заработной платы. Профсоюзы заключают тарифные соглашения с федеральным правительством, земельными правительствами и муниципальными органами управления.

Законы о государственных и муниципальных служащих дали право соответствующим министерствам на доверительной основе сотрудничать с профсоюзами, которые организовывают государственных и муниципальных служащих, если речь идет о принятии или изменении общих положений законодательства о государственной и муниципальной службе.

3) **Профессиональная этика в государственной и муниципальной службе**

Занятость в государственной и муниципальной службе является больше чем просто „Работа“. Работа в учреждении государственного управления является службой для народа. Сотрудники должны в своих действиях ориентироваться на общественное благо; это означает среди прочего, что сотрудники должны исполнять свои задачи нейтрально по отношению к политическим партиям. При этом нельзя отрицать, что между теорией и практикой имеется разница. Но тот, кто рассматривает эту разницу как само собой разумеющееся, причиняет вред правовому государству. Правовое государство живет не только по написанным законам. Правовое государство живет в большей степени по внутренним установкам участников общества, в частности по правовому восприятию государственной и муниципальной службы.

II. Задачи государственного управления

1) **Государственная безопасность и общественный порядок**

Традиционной задачей государства является забота о мирной совместной жизни людей. В рамках этой задачи государственное управление должно заботиться о поддержании общественной безопасности и порядка. Это можно показать на следующих примерах

- Строительное право (разрешения на строительство, приостановка строительства)
- Водное право (разрешение для расчистки грунтовых вод, запруду водоемов, принятия мер при загрязнении водоемов)
- Бизнес - право (разрешение заниматься гостиничным бизнесом; проверка объективных и субъективных предпосылок)
- Право об иностранцах (разрешение для въезда; возможная высылка при совершении преступлений иностранцем)
- Правила уличного движения (положения о запрещении стоянки и ограничениях максимальной скорости езды; выдача и лишение водительского удостоверения).

2) Услуги органов государственного управления

Задачами органов государственного управления среди прочего является

- Снабжать население питьевой водой и электроэнергией
- Заботиться об устраниении сточной воды и отбросов
- Строить дороги и содержать их в надлежащих условиях
- Заниматься Больницами и домами престарелых
- Осуществлять поддержку школьного образования всех ступеней
- Заниматься театрами
- Строить музеи и спортивные сооружения и содержать их в исправности
- Гарантировать социальную помощь нуждающимся.

3) Планирование

Современное индустриализированное государство не может отказываться от планирования. Таким образом, необходимой задачей государственного управления является разработка общегосударственных планов строительства скоростных автомобильных магистралей, больниц и специализированных клиник, школ, включая университеты. Наконец, задачей каждой общины является утверждение планов строительных участков (планы использования площадей и планы застройки).

Административная деятельность стала широко распространяться в Германии прежде всего после Второй мировой войны. Это означает: задачи и количество персонала государственного управления чрезмерно возросли с течением времени. Поэтому о Германии говорят как о бюрократическом государстве.

Государственное управление не производит никаких материальных ценностей, которые производятся частным сектором экономики: хлебопекарни, мясные лавки, производство текстиля и автомобилей, вся торговля находятся в частных руках. Здесь показывается противоположность рыночной экономики и регулируемой государством централизованной экономики.

III. Принципы деятельности государственного управления (выборочно)

Среди многих принципов, которые оказывают влияние на действия органов государственного управления, здесь подчеркнуты:

1) Законность администрации

Это важный принцип, признак правового государства. Поэтому мы находим его закрепленным в Основном Законе (статья 20 абзац 3, Парламентская демократия, Основные права). Принцип законности администрации имеет два аспекта:

a) Приоритет закона

Органы государственного управления в своей деятельности привязаны к существующим законам. Они не могут осуществлять никакие мероприятия, которые противоречат закону. Этот принцип имеет обязательную силу и неограничен.

b) Оговорка в законе

Принцип свидетельствует, что орган государственного управления может действовать только тогда, когда он уполномочен на это соответствующим законом.

- Управление вмешательства

Каждое вмешательство в свободы и собственность гражданина требует законного основания. Все свидетельствующие акты органов государственного управления, например, запрет на деятельность ремесленной мастерской, лишение водительского удостоверения, распоряжение о сносе сооружения, начисление налогов, должны опираться на закон.

- Управление результатом работы

В немецкой юриспруденции оспаривается, имеет ли силу принцип оговорки в законе также для управления результатом работы. Так как большинство областей управления качеством работы отрегулированы законодательно, ограничения административного воздействия возникают уже из принципа приоритета закона; см. например, право на социальную помощь. Таким образом, уведомление о законном размере социальной помощи предоставляется противоправным, так как закон превосходит по значению действия органов государственного управления.

На практике остаются, например, случаи оказания государственной помощи при стихийных бедствиях и поддержки культуры и спорта органами государственного управления. Для этих случаев достаточно преобладающего мнения, что законодатели или муниципальный представительный орган включают денежные выплаты в смету расходов.

2) Усмотрение

Взвешенное государственное управление является противоположностью *привязанному к закону* государственному управлению. В случае привязанного государственного управления закон обязательно привязывает к составу преступления определенное правовое последствие. Например, в правилах уличного движения: того водителя, кто приближается при движении к другому автомобилю на слишком близкое расстояние, нужно лишать водительского удостоверения. Это означает: государственное учреждение не имеет никакого выбора. Бездействие государственного учреждения будет противоправно.

Право усмотрения существует, если администрация при осуществлении разбирательства по составу преступления может выбирать между различными формами поведения. Закон не столько привязывает к составу преступления определенное правовое последствие, сколько

уполномачивает государственный орган в определении правового последствия, при котором государственный орган имеет больше возможностей в своем распоряжении.

Право усмотрения может ссылаться на то, хочет ли вообще государственный орган осуществить допустимое мероприятие (решение по своему усмотрению) или на то, какое из различных допустимых мероприятий он хочет осуществить (выбор на усмотрение); см. Хармут Маурер, Общее административное право, 12 издание, стр. 124 и далее.

Примеры: - разрешение не заявленного общественного собрания

(может)

- Закон об издержках уполномочивает государственный орган, чтобы он для определенного официального акта устанавливал пошлину от 50 до 100 ДМ.

Нормы усмотрения учитывают, что законы используют слова, например, „может”, „разрешено”, „дает право”, „уполномочен”.

3) Административно - судебный контроль государственного управления

Принцип законности администрации гарантирован только тогда, когда действия органа государственного управления могут контролироваться независимым учреждением. Этим независимым учреждением в правовом государстве является суд, который заполнен независимыми судьями.

Орган государственного управления должен тщательно проверять, уполномочен ли и должен ли быть уполномочен он осуществлять действия, если он собирается тщательно обосновывать свои решения. В противном случае существует опасность, что административный суд исправляет действия органа государственного управления и, например, прекращает принятые им решения. Обязанность обосновывать решения затребован принципом правового государства. Так как, если гражданин испытывает основания соответствующее решение, он может оценить, примет ли он решение органа власти или он должен пойти с жалобами против решения органа власти.

Одно только лишь существование подсудности административным судам имеет превентивное воздействие; она действует так, что орган государственного управления работает более тщательно и не умышленно или необдуманно считается с правами гражданина. Мы видим в независимом правосудии важного гаранта правового государства.

IV. Принципы образования

1) Образование, относящееся к карьерным должностям

Четырем группам карьерных должностей - высшей, старшей, средней и рядовой службы - соответствуют различные образовательные предпосылки.

На высшую службу набираются выпускники университетов. К ним относятся: юристы, экономисты, менеджеры, инженеры, врачи, биологи и т.п., имеющие университетское образование.

Так как самая большая часть высшей службы в государственном управлении - во всяком случае в Баварии - состоит из юристов, опишем вкратце процесс юридического образования:

Юридическая учеба в университете продолжается по меньшей мере 7 семестров, причем средний срок полного обучения составляет примерно от 10 до 11 семестров. Далее следует государственный экзамен, который состоит из 8 письменных работ в течение 5 часов и примерно 5 - часовой устной проверки знаний. Это дополняется профессионально – практической образовательной стадией длительностью от одного года до полутора лет,

которая осуществляется в судах, органах государственной власти, в адвокатурах и в специализированных учреждениях. Законченным считается юридическое образование после прохождения второго государственного юридического экзамена, который состоит из 12 письменных работ в течение 5 часов и устной проверки знаний также в течение 5 часов. После получения диплома выпускник может работать в Германии прокурором, судьей, служащим государственного учреждения, адвокатом, нотариусом или юрисконсультом на предприятии.

Служащие старшей службы обучаются в специализированных высших учебных заведениях, служащие средней службы - в управленческих школах. Служащих рядовой службы сегодня практически нигде не готовят; они использовались ранее в органах государственного управления, например, в качестве хозяйственных работников. Для этой деятельности не нужно специальное управленческое образование; в большей степени необходимы ремесленные знания и навыки. На сегодняшний день хозяйственные работники, курьеры и водители – в том числе в государственной и муниципальной службе – работают на контрактной основе.

2) Процесс отбора для подготовки служащих государственной и муниципальной службы

Предпосылкой получения образования государственных и муниципальных служащих старшей службы являются аттестат зрелости, и в Баварии - успешное участие в централизованном отборе для образования служащих государственной и муниципальной службы, проводимого государством. При этом методе отбора учитываются школьные оценки по немецкому языку, математике, иностранному языку и оценок по двум – общим для всех – письменным работам (немецкий язык, история / география). Результаты отбора, в котором, как правило, принимают участие несколько тысяч претендентов, отображаются в централизованном списке с указанием оценок. Это важно, виду того, что, как правило, максимум 10% претендентов принимаются на обучение органами государственного управления. И органы государственного управления обязаны учитывать данные централизованного списка при найме на работу и назначении на должность. Этот метод является вытекает из принципа оплаты труда по качеству работы.

Для получения образования служащего средней службы требуется, как правило, наличие среднего образования (10 лет учебы в общеобразовательной школе). Сюда также относится централизованный метод отбора, который проводится после отбора для старшей службы и завершается также опубликованием централизованного списка с указанием оценок.

Четко устанавливается, что человек, обучаемый для средней или старшей службы, имеет отношение к государственным и муниципальным органам (от которого он может отказаться); в этом отношении он имеет другой статус нежели другие студенты ВУЗов.

3) Цель образования

Закончивший обучение и успешно прошедший экзамены человек не может назначаться на должность в любом подразделении в качестве полноценного служащего с самого начала профессиональной и практической работы. Он должен обладать солидными основополагающими знаниями, которые он, как предполагается, образцово углублял во время учебы. Он должен быть обучен методически так, чтобы быть в состоянии быстро входить в курс дела в самых различных областях управления.

В процессе образования студенты знакомятся прежде всего с правилами, которые имеют значение для составления отзывов и решений для работы в органах власти. В каждом случае результат полученной студентом оценки должен обосновываться шаг за шагом, чтобы читающий его человек может понять полностью ход суждений. Если гражданин получает уведомление от органа власти, в частности уведомление, затрагивающее его права

(например, налоговое извещение, распоряжение о сносе строения, лишение ресторанный концессии, лишение водительского удостоверения), гражданин должен быть в состоянии сделать вывод, какой - законный - смысл определил орган власти издании уведомления. Этого требует демократическое правовое государство. Так как Конституция (статья 19 абзац 4 Основного Закона) гарантирует гражданину право ходатайствовать перед независимыми судами о юридической защите против изобличающего документа, гражданин для осуществления своих прав должен знать основания, которые были решающими.

При изучении материалов дела, которое в Германии в образовании и проверке играют центральную роль, мы различаем **две разновидности изложения**. Говорят о **стиле экспертизы и стиле приговора (= стиль уведомления)**.

a) Стиль экспертизы

Здесь правовые мысли и заключения разрабатываются шаг за шагом. Зачастую стало обычным выставлять в начало обсуждения, после чего оценивается поставленный вопрос. Результат, к которому приходит экспертиза, не стоит не только в начале, сколько в конце изложения. Типичным для этой разновидности изложения является применение слов „Поэтому“ и „Вследствие того“ и оборота „Из этого следует“. В конце экспертизы находится шаг за шагом разработанный результат.

b) Стиль приговора (= стиль уведомления)

В приговоре в начале изложения находится результат. Затем показывается, почему и как прибыли к этому результату. Типичным для изложения в стиле приговора является применением слова „Так как“.

В процессе образования студент должен быть хорошо ознакомлен с интерпретацией правовых норм и с разновидностями изложения, т.е. со стилем экспертизы и стилем приговора (= стиль уведомления).

4) Теоретическое и практическое образование

Характерной чертой профессионального образования в Германии является так называемая *дуальная система*: в специализированных ВУЗах или в управленческой школе даются теоретические знания; наряду с этим в органах управления даются практические знания и навыки. Таким образом происходит чередование теоретических и практических этапов обучения. Этот способ образования испытан уже долго и надежно.

5) Учебный процесс

Преобладает обучение правовым дисциплинам и специальностям. Это находится в тесной связи с принципом подчинения государственного управления законности, в соответствии с которым каждый акт органов государственного управления должен быть основан с правовой точки зрения. И поэтому обучение осуществляется по следующим дисциплинам:

- Государственное право
- Гражданское право
- Муниципальное право
- Общественный бюджетный механизм (бюджетное право)
- Общественное строительное право
- Социальное право
- Народное хозяйство
- Экономика предприятия (управленческий учет)

- Право в области охраны окружающей среды
- Вычислительная техника (Электронная обработка данных)
- Коммуникация - психологическая база административной деятельности.

6) Занятия

Для учебного процесса специальностям старшей службы в соответствующем государственном нормативном правовом акте об образовании предусмотрены занятия, рассчитанные примерно на 2400 часов (урок - 45 минут), для средней службы примерно 1150 часов (урок - 45 минут). Однако занятия не состоят в исключительном одностороннем преподавании. В большей степени преподаватель должен содействовать тому, чтобы участники занятий сами играли более активную роль. Для этого имеются различные методические возможности: партнерская работа, работа в группах, маленькие доклады, проектная работа. Для преподавателей это означает, с одной стороны, интенсивную, требующую много времени подготовку, с другой стороны, определенное свободу во время занятий. Для учащихся это выражается в девизе: слушать, видеть, читать и действовать самостоятельно. Этот способ преподавания более эффективен чем обычный, при котором участники вынуждены пассивно слушать.

7) Учебный контроль

Учащиеся должны написать целый ряд письменных работ в рамках теоретического обучения (большей частью контрольные, а также домашние работы); и практические задания, которые контролируют полученные в ходе учебы знания и служат в качестве серьезной подготовки к экзаменам в конце обучения. Учащиеся должны достигать ежегодной средней оценки как минимум «достаточно» (удовлетворительно – прим.); в противном случае они не смогут продолжать учебу.

Учеба продолжается три года. Примерно в середине учебы осуществляется промежуточная проверка знаний, которая в соответствии с государственным нормативным правовым актом, регулирующим учебный процесс, проводится в форме теста или экзамена.

8) Учебные планы

Учебные дисциплины заявляются в общем порядке последовательности учебного процесса, включая экзамены; при этом они описываются не детально. Поэтому учебные дисциплины требуют конкретизации как для учащихся, так и для преподавателей. Конкретизация учебных дисциплин осуществляется в рамках учебного плана, который должен разрабатываться для каждой отдельной учебной дисциплины. Данные планы конкретизируют, с одной стороны, содержание предмета, а, с другой стороны – устанавливают, с какой интенсивностью требуется проводить обучение по отдельным специфическим вопросам, включенным в содержание этой дисциплины. Планы учебной структуры важны для обучения и проверки знаний.

9) Учебники

Обучение должно основываться и дополняться использованием учебников. Учебники составляются в Баварии высшим и средним профессорско – преподавательским составом Баварской школы государственного управления (но только не для университетского образования). При этом особенно учитывается соответствие планов учебной структуры учебному процессу и экзаменам. Во всяком случае студент должен приобретать знания не только на занятиях. Преподаватель должен пробуждать в студентах интерес к учебе, он может устанавливать приоритеты при использовании учебников, но он ни в коем случае не может заменять учебник.

10) Преподаватели

Обучение осуществляется штатными (работающими на полную ставку) и нештатными (работающими на неполную ставку) преподавателями. Штатные преподаватели преподают преимущественно те предметы, в которых особенный упор делается на методику и систематичность. Сюда относятся основные теоретические дисциплины, такие как «Государственное право» и «Гражданское право», которые могут хорошо усваиваться без ежедневной практики.

В учебном процессе государственных и муниципальных служащих Германии большая часть занятий проводится нештатными преподавателями. Таковыми являются практики (административные служащие и судьи) из самых различных судов, государственных и муниципальных органов управления. За преподавательскую деятельность, которую административные служащие осуществляют в служебное время, платится отдельный гонорар. При этом не следует забывать, что административные служащие не теряют свое рабочее место на основной работе и вне должны готовиться к занятиям во внеслужебное время.

Штатные и внештатные преподаватели обучены для работы в сфере управления; им не хватает педагогического образования. Этот дефицит должен быть компенсирован педагогическими семинарами. Такого рода практика очень полезна.

11) Проверка знаний

Обучение заканчивается проверкой знаний, которая состоит из письменного и устного экзамена. Проверка знаний является основным учебным процессом. Практика показывает, что одно лишь обучение без проверки знаний себя не оправдывает, так как студенты, - как иногда и преподаватели - не имеют достаточной мотивации. В письменном экзамене, который для всех студенческих групп длится несколько дней, кандидаты должны решать задачи, при этом каждому студентудается время до пяти часов. В качестве задач берутся случаи из обычной повседневной практики органов государственного и муниципального управления. Кандидатам дается конкретная задача; кандидаты должны подготовить экспертную оценку или проект официального уведомления, нужно ли выдавать разрешение на строительство, является ли решение Совета общины противоправным, в каком размере должна предоставляться социальная помощь, и т.д.

Проверочные задания выбираются независимой экзаменационной комиссией, т.е. комиссией, которая зависит только от нормативных требований (как правило, члены комиссии назначаются на основании правового акта на три года). Работы отдельных кандидатов оцениваются двумя независимыми проверяющими; при этом важным является то, что на бланке письменной работы нет имени кандидата, работа нумеруется. Этим самым исключаются поблажки со стороны проверяющих.

Устный экзамен принимается также независимыми экзаменаторами, причем осуществляется совместная проверка и оценка, как правило, тремя экзаменаторами. Вследствие этого исключается произвол со стороны отдельного экзаменатора.

В Баварии это вполне обычно, что ведомство по экзаменам публикует после экзаменов список, в котором все кандидаты ранжируются по оценкам. В частности, указывается общее количество кандидатов, и какую оценку получил каждый из них.

12) Отсутствие гарантий при зачислении на работу

Лица, прошедшие экзамен, не могут иметь стопроцентных гарантий на получение рабочего места. Несмотря на то, что учащиеся могут находиться в качестве потенциальных кандидатов на определенное рабочее место в каком – либо учреждении, после получения на руки экзаменационных листов с недостаточными оценками, они могут оказаться без работы. Но вследствие того, что органы государственного и местного управления в вопросах подготовки служащих ориентируются прежде всего на свои собственные потребности, даже

относительно успешное прохождение экзаменов не является полной гарантией для последующего найма на работу. Поэтому иногда случается так, что экзаменованный человек не получает рабочего места через государственный орган, занимающийся устройством выпускников. Тогда он вынужден искать работу в Германии самостоятельно. При этом полученное им широкое образование в сфере управления дает ему хороший шанс трудоустройства во мнодестве государственных и муниципальных учреждений.

13) Особенность: также внештатные курсы для служащих

Почти в каждом органе власти работают также служащие без соответствующего образования в сфере государственного и местного управления; они выполняют вспомогательные функции. Для младшего обслуживающего персонала, желающего повысить свою квалификацию, школы государственного управления предлагают так называемое обучение без отрыва от производства: например, проводятся теоретические однодневные занятия с недельной цикличностью в течение от одного до двух лет; часть этих занятий „с отрывом от производства“. Такого рода учебные курсы проводятся в два этапа: первый этап, длящийся в течение одного года имеет цель – подготовить служащих к выполнению функций, относящихся к должностям средней службы. После этого служащие становятся равнозначными служащим, занимающим должности в средней службе. План обучения составляет 300 часов в год, разбитых по 6 часов еженедельно. Обучение проводится в основном без отрыва от производства и завершается проверкой знаний. Если это обучение проводится «без отрыва от производства», то служащий получает месячный учебный отпуск и принимает участие в месячном обучении ежедневно в течение всего рабочего дня. Вторая фаза обучения, тесно связанная с первой, охватывает следующий год с 12 часовыми занятиями (всего - 600 часов) и возможностью блочного обучения „без отрыва от производства“ в течении двух месяцев. Обучение завершается экзаменом, успешное прохождение которого позволяет служащим выполнять функции должностей старшей службы. После сдачи экзамена служащим выдается на руки аттестат. Служащие органов местного самоуправления составляют до 50% участников обучающих курсов Баварской школы государственного управления. Такой порядок ведения дела предлагается и для стран, находящихся в переходном периоде. В конце обучения можно проводить проверку знаний, подобную вышеуказанным экзаменам. Для служащих участие в таких курсах означает двойную нагрузку, так как они должны одновременно выполнять свою основную работу. Преимущество состоит в том, что они могут повышать свою квалификацию без потери рабочего места. После сдачи экзаменов у них есть шанс получить более квалифицированную работу и более высокую зарплату.

И если даже они не смогут успешно сдать экзамены, они не будут выброшены на улицу, потому что за ними сохраняется рабочее место. Такой вид повышения квалификации получил широкое распространение по сле воссоединения Германии в бывших социалистических землях Германии.

V. Принципы повышения квалификации

1) Пожизненное повышение квалификации

Рассматриваются ли условия в восточной или западной Европе, в принципе нет никакой разницы: условия в государстве, экономике и обществе меняются постоянно и быстро. Если руководители организаций хотят соответствовать требованиям времени, то соответственно сотрудники должны получить новейшие знания и разработки в сфере управленческой деятельности. Излишне говорить, что это означает: постоянное повышение квалификации.

2) Специализированное профессиональное повышение квалификации

Так называемое специализированное профессиональное повышение квалификации берет за основу конкретную сферу деятельности сотрудников и служащих. Центром тяжести при этом являются правовые аспекты, например, в области государственной службы, строительства, местного самоуправления, прав иностранцев, охраны окружающей среды, в вопросах европейского объединения. Палитра вопросов охватывает практически все области права, относящиеся к деятельности органов государственного и местного управления. Участники семинаров ознакомливаются с самыми последними правовыми нововведениями, новыми законами и также законопроектами.

Участники обучения часто имеют возможности еще перед обучением подавать письменные вопросы, ответы на которые преподаватели должны подготовить заранее. Это не исключает возможности постановки всех соответствующих вопросов - без предварительного объявления – во время семинаров. Следующим эффектом семинаров является обмен опытом участников из самых различных органов власти всех регионов страны, они узнают как коллеги решают схожие проблемы. Этот обмен опытом оценивается очень высоко, так как его нельзя заменить ничем.

3) Повышение квалификации, нацеленное на рабочее место

Работа в органах управления состоит не в механическом исполнении предписаний, какими бы важными они не являлись в правовом государстве. Хороший сотрудник в администрации использует много новых знаний и навыков, полученных из практики, и которые не зависят от конкретного объема задач. Каждый сотрудник имеет коллег и начальников и является, как правило, также подчиненным. В рабочем процессе имеется много конфликтов, преодоление которых может облегчаться психологически ориентирующими семинарами. Управление сотрудниками отдела или всей организации является трудной задачей, поэтому семинары должны хорошо подготовлены к этому.

Руководящие работники должны готовиться к своим речам и выступлениям в более узком кругу и говорить предельно ясно перед широкой публикой. Их выступления и речи часто не достигают цели, хотя они имеют хорошее содержание. Поэтому обязательными для сотрудников органов государственного и местного управления должны быть семинары по риторике, ораторскому искусству, ведению переговоров с использованием практических заданий и видеокамер.

В многих федеральных землях отношения между органами власти и гражданами являются проблематичными. В демократическом свободном правовом государстве эти отношения являются естественно иными, чем при диктатуре. Семинары по этой теме должны быть поэтому постоянной составной частью программы института повышения квалификации. Руководители и рядовые сотрудники должны знать, что публично-правовое управление обеспечивает не только общественную безопасность и порядок, но и оказывает общественные услуги.

Из большого спектра ориентированного на работу повышения квалификации нужно упомянуть еще семинары по рабочей организации, распределению времени (управление рабочим временем), рациональному чтению и тренировке памяти. Необходимым является также обучение современным информационным технологиям.

4) Направление на семинары

Решение о том, какого сотрудника на какой семинар) заявить, принимается отделом кадров каждого учреждения. Непосредственные уведомления об участии в семинарах обычно не осуществляются самими сотрудниками.

Возникает однако вопрос, на основании каких критериев отделы кадров решают, кого направить на семинар. Практика различна: некоторые отделы кадров направляют –излишне говорить - сотрудников, проявляющих интерес к семинару. Не нужно долго думать, что

такой принцип не совсем хорош. Если подходить к этому обдуманно, то надо учитывать, что деньги для повышения квалификации каждого сотрудника ограничены, и поэтому надо направлять на семинары тех сотрудников, кто может хорошо подготовиться к семинарам и реально повысить качество работы. Здесь высокая ответственность лежит на отделе кадров; на основе объективных критериев (требования к работе, подготовка к выполнению новых задач) планируется повышение квалификации сотрудников и соответствующая поддержка. Нужно стремиться к тому, чтобы каждый сотрудник по меньшей мере однажды в год мог принимать участие в мероприятиях по повышению квалификации.

5) Количество участников семинара

В семинаре, который служит первоначальных контактов и углубления профессиональных знаний, могут принимать участие от 20 до 25 людей. Если количество участников больше, обсуждение в семинаре значительно затрудняется, если совершенно не остается. Монологи преподавателей должны избегаться. Нужно стремиться к тому, чтобы в семинаре также использовался обмен мнениями, в том числе между участниками семинара. Если преследуется эта цель, количество участников должно быть заранее ограничено.

Если семинар направлен на поведенческое обучение участников в различных ситуациях, как, например, семинар по риторике и ведению переговоров, то в нем должны принимать участие от 12 до 14 людей. В противном случае задачи могут быть решены эффективно, и цели семинара не будут достигнуты.

6) Преподаватели

При проведении специализированных профессиональных семинаров преподавателями, как правило, являются практики из органов государственной и местной власти и судов. Если должны быть разъяснены какие –либо актуальные вопросы профессиональной деятельности, то в качестве преподавателей приглашаются опытные служащие из министерств. Для семинаров по поведенческому обучению (семинары по риторике, управлению персоналом, ведению переговоров) в качестве преподавателей часто приглашаются на гонорарной основе частные специалисты; преимуществом является то, что от их услуг можно отказаться в любой момент и преподавателей можно менять. При проведении такого рода семинаров успех мероприятия чаще всего зависит личных качеств преподавателя.

7) Сроки и места проведения семинаров

Для мероприятий, которые служат, по существу, передаче актуальных сведений, может быть достаточным один день. Специализированные профессиональные семинары часто делятся от трех до пяти дней; из-за ограниченности в персонале и финансовых средствах административные органы власти настаивают на проведении краткосрочных семинаров. Если речь идет о комплексных темах, таких как, например, поведенческие семинары, то требуются, как правило, недельные занятия.

Хорошо оправдала себя практика, когда семинары по повышению квалификации проводятся вдали от служебных мест, в отдельных образовательных учреждениях, в которых участники также обеспечиваются местом проживания и питанием. Голова работает лучше, воспринимает новые идеи легче и способна работать более интенсивно вдали от повседневной работы. Сюда же относится следующее большое преимущество, которое невозможно недооценить: дискуссии с коллегами в свободное от семинара время, богатый обмен опытом и налаживание контактов, которые хорошо содействуют дальнейшей практической работе.

Опыты последних лет научили, к сожалению, что органы власти, берущие на себя затраты по проведению семинаров, все больше предлагают проводить их без размещения и обеспечения едой участников. Становится все труднее преодолевать такую финансово обусловленную тенденцию. Поэтому все чаще проводятся так называемые семинары на рабочем месте

внутри организации. Они проводятся, как правило, при крупных государственных учреждениях, если речь идет о том, чтобы таким образом одновременно повышать квалификацию большого количества сотрудников государственного органа.

8) Затраты на семинары

Обычной практикой в Германии является то, что затраты на повышение квалификации покрываются не отдельным служащим, а государством или органом государственного или местного управления, в котором данный служащий работает. Служащий не должен платить деньги для участия в семинаре; транспортные расходы ему возмещаются; в месте проведения семинара он обеспечивается питанием за счет своей организации либо он получает соответствующий размер суточных. Также на срок повышения квалификации за ним сохраняется зарплата. Это обосновывается тем, что повышение квалификации служит делу, т.е. более качественному исполнению служебных обязанностей. Это непременно удобно для служащего.

9) Оценка

Очень трудно оценить, было ли успешным мероприятие по повышению квалификации. Как правило, участник семинара может письменно оценить все аспекты проведения семинара: аудиторию, размещение, питание, выбор тем семинара и преподавателей. Если участник семинара удовлетворен качеством семинара, организаторы также имеют причину быть определенно удовлетворенными. Хотя все же в одиночку нет удовлетворения. Многие, хотя все же не все организации, требуют от служащих, которые принимали участие в семинарах по повышению квалификации, отчета, в которых они должны конкретно оценить, каким образом они могут использовать в работе полученные знания и навыки. В любом случае надо избегать того, чтобы служащие рассматривали семинар только как приятное разнообразие ежедневной работы. Существует потребность не допускать так называемых образовательных туров.

10) Переработка и опубликование программы повышения квалификации

образовательное учреждение, которое ответственно за повышение квалификации, должно разрабатывать и предлагать программу, которая соответствует потребностям практики. Оправданным является, что органы власти, которые регулярно посыпают своих служащих для участия в семинарах, например, государственные и муниципальные органы власти, также привлекают союзы работодателей и профсоюзы для разработки программы. Это происходит путем выяснения целесообразности посредством письменных соглашений и производственных совещаний. На практике оправдали себя годичные программы, также как и полугодичные. Независимо от этого, будет необходимо вновь и вновь предлагать дополнительные семинары, особенно по актуальным темам. Институты повышения квалификации должны отличаться своей гибкостью.

Институт повышения квалификации должен заботиться о том, чтобы его программы становились популярными, например, через рассылку программной брошюры в органы государственной и местной власти, которые, как правило, направляют своих служащих для участия в семинарах и/или через Интернет. Таким образом должно быть преодолено то, что семинары только потому и не посещаются, так как соответствующие предложения об их проведении не были сделаны органам государственной и местной власти и их должностным лицам.

VI. Заключительное замечание

Когда рядовой гражданин сталкивается с публично - правовым управлением, он не чувствует непосредственно государство. Поэтому еще в процессе учебы и затем в процессе повышения квалификации руководители, государственные и муниципальные служащие должны получить четкие знания, в каком духе они должны выполнять свои обязанности. Это конкретно означает: должностные лица и служащие должны служить обществу, они служат

всем гражданам, не только членам какой – либо партии. Они должны принимать свои решения на основе закона и права, а также не поддаваться партийному и политическому влиянию, в случае, когда это влияние противоправно. Если правовое государство установлено не только на бумаге, должны существовать все силы в государстве и обществе. Подготовка и повышение квалификации в публично - правовом управлении – в правильном понимании - может значительное расширить и укрепить правовое государство.

ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ГОСУДАРСТВА

(на примере Основного Закона Федеративной Республики Германия с учетом особенностей муниципального управления)

Ю. Харбих

Конституционное государство как культурное достижение современной цивилизации

1) Исторический ретроспективный взгляд

a) Абсолютизм 17 – 18 веков

Монарх, чья государственная власть является божиим даром, объединяет в своих руках всю полноту власти: он и верховный законодатель, и глава исполнительной власти, и верховный судья.

Народ, которым правит монарх, состоит из верноподданных, но не из граждан; народ исключен из участия в осуществлении полномочий государственной власти; отсутствует всяческая правовая защита от государственных актов.

б) Противодействие

Джон Локк (1632 – 1704 гг.): Первый теоретик, который выступает против абсолютной власти государя и поднимает требования свободного конституционного государства. Его идеальный мир чужд королевской власти, являющейся божиим даром. Вся государственная власть должна исключительно служить во благо общества; она никогда не может реализовываться самовольно или по чьему – либо мнению, только лишь по закону и праву. Лозунг гласит: руководствуясь законами, но не людьми.

Джон Локке требовал разделения властей, без этого идея не может быть углублена. Прежде всего он требовал разделения законодательной и исполнительной власти. Он видел человеческие слабости при обладании властью. Поэтому людям, обладающим властью, необходимо дать законы, они должны не только держать власть в своих руках, но и выполнять законы.

Шарль де Монтескье (1689 – 1755 гг.): взгляды Локке о разделении государственной власти были развиты далее Монтескье с точки зрения организации государства. Монтескье был убежден, что каждый обладающий властью человек склонен к злоупотреблению властью («Опыт веков показывает, что любой человек, который имеет власть, склонен к обману»).

Для Монтескье политическая и личная свобода возможны только при таком общественном строе, который базируется на законе. Юридический закон должен соответствовать требованиям разума и человечности. В каждом государстве существуют три разновидности верховной власти: законодательная власть, исполнительная власть и судебная власть. Разделение властей должно служить прежде всего свободе людей.

Убеждение Монтескье во вреде злоупотребления властью в случаях, когда государственная власть сконцентрирована в одних руках, соответствует фактически общемировому опыту.

Эммануил Кант (1724 – 1804 гг.): Кант, также как Локке и Монтескье осуждает любую форму абсолютной государственной власти. Три элемента государственной власти должны быть отличимы друг от друга не только абстрактно; они не должны быть сконцентрированы в

одних руках даже ради идеи свободы. Кант в значительной степени рассматривается в качестве духовного отца идеала правового государства. Государство есть «объединение множества людей, регулируемое юридическими законами». Эти юридические законы должны вместе с тем ограничивать государственную власть и защищать свободу отдельной личности. «Этим единственным законом остается конституция государства, в которой закон господствует и не привязан ни к какой особенной личности». Таким образом: ограничение государственной власти посредством закона.

в) Развитие в Северной Америке

Когда – то североамериканские колонии объявили себя в 1776 году независимыми от Британской империи; колонии с 1776 года приняли письменные конституции; совокупность идей из эпохи Просвещения вошли в североамериканские конституции; кульминационный момент: Конституция США 1787 года.

г) Французская революция 1789 года

Декларация гражданских и личных прав от 26 августа 1789 года («Déclaration des droits de l'homme et du citoyen»). Статья 16 этой декларации гласит: «Общество, в котором не обеспечены гарантии прав и нет разделена на ветви власти, не имеет конституции»; 3 сентября 1791 года: первая официально принятая Конституция во Франции (3 мая 1791 первая официально принятая Конституция в Европе: в Польше).

д) Движение за конституционное государство в Германии в 19 веке

Граждане и рабочие больше не хотят быть подданными монарха. Они требуют как первый шаг ограничения монархической власти; они требуют свободы, отказа от произвола; они требуют судебного контроля над государственной властью. В качестве следующего шага они требуют участия в осуществлении государственной власти.

е) Осуществление народного суверенитета в Германии

Борьба между монархией и народным суверенитетом в Германии закончилась в 20 веке с окончанием Второй мировой войны, после того, как монархия в Германии в ноябре 1918 года была вынуждена уйти. Первой демократической республиканской Конституцией в Германии явилась Веймарская имперская Конституция, принятая 11 августа 1919 года. С 1933 по 1945 годы была диктатура национал – социализма; упразднение разделения ветвей власти и несоблюдение прав человека; см. статью 16 декларации гражданских и личных прав, принятую 26 августа 1789 года!

ж) Завершение конституционно - государственного развития в Германии посредством принятия Основного Закона от 23 мая 1949 года.

Конституционно – государственные признаки основного закона

1) Нормативность Конституции

(Официально принятая Конституция сегодня считается символом конституционного государства; в Европе только лишь Великобритания не имеет конституционного документа; и только лишь несколько государств вне Европы не имеют официально принятой Конституции, например, Израиль, Саудовская Аравия).

Конституция содержит обязательное право, т.е. она нормативная, не только апеллятивная или нарицательная (проблема социальных основных прав!); таким образом это не только декларация или политическая программа, как было в более ранних конституциях в 19 столетии.

2) Построение этапов правопорядка

Сегодня мы имеем иерархию правовых норм

- a) Конституция
- b) Закон
- c) Положение

Конституция имеет приоритет над всеми остальными видами права, прежде всего над законом, принятым парламентом. Общее право должно быть созвучным с Конституцией.

3) Конституционная юрисдикция для реализации приоритета Конституции

Чтобы Конституция не была только лишь на бумаге, необходимо независимое учреждение, которое заботится о том, чтобы Конституция имела силу действия в реальной жизни государства. В современном государстве это обычно суд. Если этот суд решает только вопросы конфликтов с Конституцией, тогда он называется Конституционным Судом.

Новое в Основном Законе.

1) Отношение к Основному Закону всех трех ветвей власти

В особенности к Основному Закону имеет отношение законодательная ветвь власти (статья 1 абзац 3 Основного Закона). Классическая функция основного права: право на защиту граждан от государства, а также от действий законодателей.

2) «Вечная оговорка» (статья 79, абзац 3 Основного Закона)

- a) Принципиально особая потребность в большинстве для изменения Основного Закона
- б) Неизменная составная часть Основного Закона

Человеческое достоинство

Демократия

Республика

Социальное государство

Федеративное государство

Ограничения для демократического большинства – для обеспечения права меньшинства.

Закрепление муниципального самоуправления в Основном Законе

1) Основные идеи

Муниципальное самоуправление является очевидным явлением демократической децентрализации. В децентрализованном государстве отказывается государство, отказывается государственная бюрократия от части своей власти. Муниципальное самоуправления означает признание местных центров принятия решений, которые в определенной массе отдалены от государственного влияния.

a) Исторические корни

Современное муниципальное самоуправление в Германии начинается со времени прусского государственного устройства от 1808 года. Это было время, когда прусское государство ощущало последствия поражения в войне с Наполеоном и нуждалось в обновлении.

Государственное устройство от 1808 года было в существенной степени стало твердым результатом работы прусского министра Карла Фрайхера фон Штайна. Его важнейшим стремлением было развитие активного участия граждан в самоуправлении. Идея участия играла центральную роль в представлении реформы Фрайхера фон Штайна. Осознание общего духа и гражданственности должны приводить в чувство и через это все государство будет обновлено. Из послушных подданных должна получиться жизненная нация. Идея реформы Фрайхера фон Штайна основывалась на моральном и философском понимании, что общественно полезный труд является обязанностью каждого гражданина.

b) Принцип субсидиарности/дополнительности

Сегодня муниципальное самоуправление видится как следствие принципа субсидиарности. Этот принцип свидетельствует: все задачи, которые может выполнять более маленькое сообщество, нужно предоставлять ему; более крупным сообществам должны оставаться только задачи, которые предъявляют чрезмерные требования к более малым сообществам. Этот принцип выходит за рамки местного самоуправления. Это характеризует в федеративном государстве, каким является Федеративная Республика Германия, также разделение компетенций между центральным государством и федеральными землями. В политической дискуссии о будущем развитии Европейского Союза, это играет все возрастающую роль. В процессе европейского объединения это имеет силу в отношении того, чтобы избежать превышающую власть европейских инстанций; в противном случае местные и региональные силы будут ослаблены или даже парализованы.

c) Первичные ячейки демократии

Под силой действия Основного Закона муниципальное самоуправление укореняется в демократическом принципе, оно способствует тому, что демократическая легитимизация государственной и муниципальной власти претерпевает дальнейшее усиление.

Баварская Конституция от 1946 года формулирует это очень красиво, что обозначено в ее статье 11 абзаце 4: «Общины служат для построение демократии снизу вверх». Общины являются, как подчеркивает это Федеральный Конституционный Суд «первичными ячейками демократии». Муниципальное самоуправление сегодня являются составной частью структурированной демократии.

2) Закрепление муниципального самоуправления в Основном Законе.

Конституционно – правовой фундаментальной и основополагающей нормой для муниципального самоуправления является статья 28 Основного Закона.

Статья 28, абзац первый предложение второе гласит:

«В федеральных землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, которое исходит из всеобщих, непосредственных, свободных, равных и тайных голосований».

Статья 28 абзац второй Основного Закона гласит:

«Общинам должно быть передано право, регулировать все вопросы местного сообщества в рамках закона и в соответствии с собственной ответственностью. Также объединения общин в рамках собственных сфер полномочий и в размерах, данных им законом, имеют права на самоуправление. Гарантии на самоуправление охватывают также основы финансовой самостоятельности; к данным основам относятся соответствующие экономические источники налогов в соответствии с относящимися к общинам нормами права.

a) Институциональные гарантии

Из процитированного выше пункта о статье 28, абзац первый предложение второе Основного Закона Германии видно, что в Германии должны быть общины и общинные объединения как элементы структуры государственного управления; они должны иметь народное представительство, для которого действуют различные принципы избирательного права.

Общины и общинные объединения являются носителями государственной и муниципальной власти. Они интегрированы в государственное устройство, как говорилось Федеральным Конституционным Судом (E 83, 37/54) «государство из единиц». Но общины не являются государственными органами, они – юридические лица общественного права, которые «производят» собственную волю, и одновременно – в определенных границах – реализуют ее, а также иногда могут противодействовать воле федерального центра страны.

b) «Всеобщая ответственность» общин

Основной Закон гарантирует общинам «регулировать все вопросы местного сообщества в рамках закона и в соответствии с собственной ответственностью». Собственная ответственность означает

- Свободу решений
- Свободу построения и
- Свободу действий

при одновременном соблюдении предписаний законодательства.

Задачами органов муниципального самоуправления среди прочего является

- Снабжать население питьевой водой и электроэнергией
- Заботиться об устраниении сточной воды и отбросов
- Строить дороги и содержать их в надлежащих условиях
- Заниматься Больницами и домами престарелых
- Осуществлять поддержку школьного образования всех ступеней
- Заниматься театрами

- Строить музеи и спортивные сооружения и содержать их в исправности
- Гарантировать социальную помощь нуждающимся.

Заключительные замечания.

Муниципальное самоуправление сильно закреплено в немецком конституционном праве. Этот принцип будет усиливаться с политической и правовой точки зрения. В итоге можно сказать, что муниципальное самоуправление в Германии является составной частью демократического правового государства.

**Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic
Hanns Seidel Stiftung**

**Development of the training concept
for Kyrgyz local authorities**

Materials of the workshops

Publication 2
Bishkek 2003

Contents

<u>LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN THE KYRGYZ REPUBLIC</u>	97
<u>STRATEGY OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC UP TO 2010</u>	101
<u>TRAINING CYCLE OF MUNICIPAL SERVANTS</u>	108
<u>TRAINING NEEDS ANALYSIS OF LOCAL AUTHORITIES OF THE KYRGYZ REPUBLIC</u>	111
<u>INTRODUCTION.....</u>	111
<u>1. OVERVIEW OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM OF KYRGYZSTAN.....</u>	113
<u>2. COMPETENCE AND STRUCTURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES</u>	116
<u>3. TARGET GROUPS FOR TRAINING AND RE-TRAINING</u>	120
<u>4. EVALUATION OF TRAINING NEEDS</u>	123
<u>5. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS</u>	125
<u>LIST OF SOURCES</u>	127
<u>ANNEXES.....</u>	127
<u>DEVELOPMENT OF THE TRAINING CONCEPT FOR ELECTED OFFICIALS AND MEMBERS OF THE RURAL SELF -GOVERNANCE UNITS OF THE KYRGYZ REPUBLIC</u>	131
<u>INTRODUCTION.....</u>	131
<u>ONE-YEAR TRAINING</u>	132
<u>1. GOALS AND OBJECTIVES OF TRAINING</u>	132
<u>2. TARGET AUDIENCE AND THEIR TRAINING NEEDS</u>	132
<u>3. ORGANIZATION OF THE TRAINING PROCESS</u>	133
<u>4. CURRICULUM</u>	133
<u>TRAINING COURSES.....</u>	134
<u>1. AIMS, OBJECTIVES AND PRINCIPLES</u>	134
<u>2. TARGET GROUPS AND ASSESSMENT OF THEIR TRAINING NEEDS</u>	135
<u>3. APPROACHES TO THE ORGANIZATION OF TRAINING COURSES</u>	137
<u>4. CRITERIA FOR THE SELECTION OF THE TRAINEES</u>	140
<u>5. CONTENT OF TRAINING COURSES</u>	141
<u>6. METHODS OF TRAINING</u>	142
<u>7. RESPONSIBILITIES OF THE PARTIES</u>	142
<u>8. ASSESSMENT AND EVALUATION OF THE RESULTS OF THE TRAINING COURSES</u>	143
<u>AUSBILDUNG UND FORTBILDUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND UNTER BESONDERER BERÜKSICHTIGUNG DER AUSBILDUNG FÜR DIE GEMEINDEN</u>	145
<u>I. DER NEUANSATZ DER GEMEINDEVERWALTUNG IN KIRGISIEN UND DIE AUSBILDUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES</u>	145
<u>II. GRUNDSÄTZE DER AUSBILDUNG</u>	145
<u>III. GRUNDSÄTZE DER WEITERBILDUNG</u>	149
<u>IV. ENTWICKLUNGSTENDENZEN</u>	152
<u>V. SCHLUßBEMERKUNG</u>	153
<u>STELLUNGNAHME ZUM REPORT „TRAINING NEEDS ASSESSMENT“</u>	155

I. KOMMUNALRECHT UND KOMMUNALE WISSENSCHAFT	155
II. DIE NOTWENDIGKEIT VON RECHTSKENNTNISSEN	155
III. AUFGABEN DES RECHTS: FRAGEN DER KOMPETENZ DER ORGANISATION UND DER SICHERHEIT	156
IV. WELCHE GRUPPEN KÖNNEN ZUSAMMEN UNTERRICHTET WERDEN?	156
V. SCHLUSSBEMERKUNG	157
DIE ALLGEMEINEN RECHTSGRUNDsätze UND IHRE GELTUNG IM KOMMUNALRECHT	158
ALLGEMEINES ZUM THEMA DER ALLGEMEINEN RECHTSGRUNDsätze	158
WEITERE ÖFFENTLICHE RECHTLICHE GRUNDsätze ALLGEMEINER ART	159
ALLGEMEINE GRUNDsätze DES BÜRGERLICHEN RECHTES	161
BESONDERE GRUNDLEGENDE KENNTNISSE DES KOMMUNALRECHTES	162
ZUSAMMENFASSUNG	163
DIE KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG IN DEUTSCHLAND DARGESTELLT AM BEISPIEL BAYERNS	164
I. ALLGEMEINES	164
II. DIE ORGANISATION DER GEMEINDEN IN BAYERN	165
III. DIE GEMEINDLICHE AUFSICHT	166
IV. DIE GEMEINDLICHEN FINANZEN	169
V. SCHLUSSBEMERKUNG	170
QUALIFIZIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES ERFAHRUNGEN IN DEUTSCHLAND	172
GRUNDsätze DES RECHTS DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES	172
AUFGABEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	175
GRUNDsätze FÜR DAS HANDELN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG (AUSWAHL)	176
GRUNDsätze DER AUSBILDUNG	178
GRUNDsätze DER WEITERBILDUNG	183
SCHLUSSBEMERKUNG	186
CHARAKTERISTIKA DES MODERNEN VERFASSUNGSSTAATES	187
I. DER VERFASSUNGSSTAAT ALS KULTURELLE ERRUNGSCHAFT DER MODERNEN ZIVILISATION	187
II. DIE VERFASSUNGSSTAATLICHEN MERKMALE DES GRUNDGESETZES	188
III. DAS NEUE AM GRUNDGESETZ	189
IV. DIE VERANKERUNG DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG IM GRUNDGESETZ	190
V. ABSCHLIEßENDE BEMERKUNG	193

LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN THE KYRGYZ REPUBLIC

K. Dyikanbaev – Vice-President of the Congress of Local Communities

The Kyrgyz Republic has carried out considerable work on reforming the local government system, on introducing new principles of the territorial democratic management. The major paradigm of the local government system of the Kyrgyz Republic as a political institute was formed after the adoption of the Constitution of the Kyrgyz Republic in 1993. The new Constitution enabled creation of the required legal base for local communities for independent decision-making process on the issues of local significance.

Officially a reform of local governance started at the dawn of the Kyrgyz democracy. On April 19, 1991, the Supreme Soviet of the Republic of Kyrgyzstan adopted historical Law “On Local Governing of the Republic of Kyrgyzstan.” The Law established rules and norms for the new local government system, which greatly differed from the existing practice of the centralized governance. Henceforth, the Law was subjected to many modifications, amendments, and upgrades, in order to sustain compliance of the local government system with the changing requirements of the life realities.

The current legal base on local government consists of 10 Laws of the Kyrgyz Republic, 50 Decrees of the President of the Kyrgyz Republic, over 30 Resolutions of the Government of the Kyrgyz Republic, and a number of other normative acts. They regulate organizational-legal and financial-economic priority issues of local governments, as well as issues of material support of local governments.

New Laws “On local government and local state administration” and “On municipal property,” adopted in 2002, promoted further successful development of the local government system of the Kyrgyz Republic. They established more precise organizational and legal bases for local government performance, reinforced state guarantees and the right of local communities to self-government, stipulated competence and principles of relationship with local state administrations, and adopted measures on strengthening economic base of local communities.

Decentralization of the state power and enhancement of election principles on the new categories of state officials is one of the most important directions of democratization of the country. In 2001, all settlements of the Kyrgyz Republic (460 ayl okmotus, 12 towns of raion subordination, 9 towns of oblast subordination, and Bishkek city) were transferred to the local government principles. In December 2001, the Kyrgyz Republic held the first alternative democratic elections of heads of local governments of ayls, villages, and towns of raion subordination.

This work was continuous and purposeful. It included several stages:

- In the beginning of 2001, by the Decree of the President of the Kyrgyz Republic, there were held first pilot election of heads of local governments of 11 ayl okmotus and Isphana town. This experience enables development of the election mechanism of heads of local government bodies, and to draft proposals for the required amendments of the Election Code of the Kyrgyz Republic.
- In May 2001, all towns of oblast subordination – Osh, Jalal-Abad, Talas, Balykchy, Sulukta, Kara-Kul, Kyzyl-Kija, Mailuu-Suu and Tash Kumyr – were transferred to local government principles. In July 2001 those towns conducted elections of heads of local government– mayors of towns. The electors were deputies of town keneshes;
- In accordance with the Law “On amendments to the Election Code of the Kyrgyz Republic” (adopted in November 2001), in December 2001, there were held alternative democratic elections of all heads of local governments of ayls, villages and towns of raion subordination. In many places, elections were held in two stages.

Thus, in 2001, all settlements of the Kyrgyz Republic were transferred to local government principles. 487 aiyl okmotus, mayors' offices and town heads' offices and the same number of local keneshes were created in the Kyrgyz Republic. Local keneshes – the representative local government bodies – form the basis for the local government system. They assure coordination of governmental authorities and public territorial self-government bodies, NGOs, private sector. 8184 deputies of different levels were elected. The Law of the Kyrgyz Republic "On local keneshes and other local self-government bodies" enhanced the role and affect of local government in the process of democratic transformations.

An important stage of the further democratic development was people's kurultais. Kurultais were held in autumn 2001 in villages, towns and raions of the Kyrgyz Republic. Over 90 thousand people, who were delegated to the kurultais at meetings and gatherings of local communities, took part in the kurultais. In January and February 2002, all aiyl okmotus, villages, towns, raions and oblasts organized rural meetings. Participants of such meeting considered prospects of social and economic development, improvement of efficiency and effectiveness of management. Such people's forums ensure involvement of the local population into management of affairs of local significance, and thus, contribute to the improvement of the life of local communities. Moreover, such forums enable local population to exercise the principle of local governments' accountability to the population.

Local government system has become an important stage in the development of the civil society. It has taken its important place in the governmental system and has become an integral part of the democratic management system.

Rights of local governments to impose and collect taxes and to form local budgets were extended. Budget preparation and budget execution principles got legal stipulation; the legislation also identified sources of local revenues, items of expenditures, and the rights of local governments in the fiscal and economic policy of the country.

The main source of revenues of local government bodies is collected land and property taxes, rent payments, and others. Moreover, minimal budget for local communities is provided through the system of transfers – categorical grants for financing state services at the local level, and leveling grants for smoothing regional differences.

As a result of abolishment of moratorium on purchase and sale of land, the further step was made towards democratization of identifying the land tax rates. Raion kenesh is entitled to apply differentiated land tax rates, which can deviate on 30% from the basic land tax rate. Besides, local keneshes got the right to rent out the lands from the Land redistribution fund at their own discretion and on their own conditions.

In order to strengthen and improve economic base of local communities, the Government of the Kyrgyz Republic transferred over 9300 assets (about 8 billion som value) to the municipal property.

Transference of agricultural lands from the Land redistribution fund to local governments ensured strengthening their financial and economic base. State registration of assets in municipal property promoted enforcement of property rights in towns and villages.

Social mobilization and cooperation of local communities are being actively developed in the Kyrgyz Republic. Community-based forms of social mobilization, when village heads' offices act as back-up institutions, has become a driving force for the improvement of initiative-taking skills and enhancement of mutual cooperation and mutual assistance of local population, for the efficient use of the available resources and more effective resolution of local challenges and problems. The most important decisions, related to the development of local communities, are adopted at meetings and kurultais of local population. The output of the use of different forms of social mobilization was the implemented numerous small projects: construction and repairs of

schools, baths, water pipes, roads, bridges, and many others. All this enabled creation of the social capital of local communities.

At the same time, there exist a number of problems, which hamper the development of local government bodies:

- *insufficient legislative base* – available legislative documents cannot provide conditions necessary for the optimal decentralization of public administration system. There are no effective institutes for the governance at the local level. There still exist legislation gaps, related to the municipal service development and social mobilization promotion;
- *insufficient state support of local governments and limited decentralization* – there is no clear differentiation of functions, authorities and responsibilities between local state administrations and local governments. Mechanisms of delegation of authority and responsibility have to be improved;
- *ineffective mechanisms of fiscal regulation* – local finance and budgets remain centralized and extremely scarce. There is no appropriate legislative base and other mechanisms for economic and financial decentralization. Delegation of authorities and functions is not supported by the provision of the required financial and economic resources;
- *insufficient professionalism of municipal servants* – the Municipal Service Law has not been adopted yet; there is no system for training, retraining and upgrading municipal servants, and the system for their motivation and social protection, either. There is no information and technical as well as scientific and methodological provision of local government bodies;
- *limited scope of social mobilization and human resources development in the new conditions* – it is crucial to assure further development of social mobilization forms. It is necessary to promote people's participation and involvement in the decision-making process of local communities, and in the subsequent implementation of the adopted decisions;
- *inadequate partnership and interaction* between local state administrations and local governments, NGOs, private sector for the mutual resolution of pressing issues of local communities. Weak partnership is accounted for by the lack of effective mechanisms for fruitful and effective cooperation. There are no methodological recommendations on creating an effective system for interaction of local governments with the local population. Those mechanisms could assure active involvement of local population in local government performance, enable monitoring and control over local governments activities. Community-based organizations still lack sufficient knowledge and skills;
- *ineffective municipal property management* – there are no effective mechanisms of management assets in municipal property. Property rights to municipal assets and mechanisms of their privatization have not been firmly established yet;
- *underdeveloped scientific, methodological and information provision of local governments* – there is no scientific base for decentralization and local government development, which would take into account experience and expertise of foreign countries, domestic historic and geographic conditions, current status and trends of development of the Kyrgyz Republic. There is no system for providing local governments with information on methods and advanced experience of budgeting, municipal property management, on municipal economy and socio-economic development of the territories. There is no sufficient information and political assistance of local governments in explanation to local population the constitutional principles of the local government system, public policy of the Kyrgyz Republic, and national and local achievements and challenges.

In order to assist resolution of the mentioned problems and to assure closer interaction of local state administrations and local governments, in order to represent and protect local government bodies on the national level, the position of the Minister of Local Governments and Regional Development was established in the Government of the Kyrgyz Republic in the year 2000.

In addition, there were established (and successfully operate) the following institutions: the Congress of Local Communities of the Kyrgyz Republic, Association of aiyls and villages of the Kyrgyz Republic, and Association of towns of the Kyrgyz Republic. They make significant contribution to the development of local government system, protection of interests of villages and towns, to the strengthening of human capacity of local government bodies and their organizational and legal as well as financial and economic base, to the monitoring and evaluation of local governments development.

Considerable assistance to the development of local government system was provided by international organizations – United Nations Development Program, World Bank, Asian Development Bank, US Agency for International Development, Soros Foundation, and a number of others.

STRATEGY OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC UP TO 2010

Erkin N. Rakimbaev, Associate Professor of the Department “Public Administration and Local Government” of the Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic,
Candidate of Pedagogical Sciences,

National expert on legal issues of UNDP Political and Administrative Local Governance Project

As you know, in 1998, the Kyrgyz Republic started implementing the UNDP Decentralization Program, and in 2000, one additional component on preventive development was included into the Program. Within the framework of the UNDP Program, in the Republic there was carried out a great work on creating new models of local self-government bodies, adjusted to modern conditions, that is to democratization processes, market relations and decentralization of government (administration).

The Decentralization Program is being implemented on the tree tiers. The central (national) tier develops policy on local self-government development and decentralization of public administration. Oblast and rayon tiers provide assistance in implementation of the Program documents. The primordial tier – aiyls, villages and towns – is the immediate implementer of the Program documents.

One of the mainframe documents is the National Strategy of Decentralization of Public Administration and Development of local self-government in the Kyrgyz Republic up to 2010. It is the result of the cooperation of specialists of the President's Administration, Jogorku Kenesh (the Parliament), the Government, team of the UNDP Program, international consultants of the UNDP Headquarters in New York, etc.

At present, the Kyrgyz Republic faces the challenge of the second phase of public administration decentralization and of local self-government development in order to assure comprehensive improvement of the democracy system. To achieve this, the Kyrgyz Republic has to resolve a number of conceptual and topical tasks and issues.

The present Strategy offers a comprehensive approach to identification of perspective objectives and the mechanisms of their achievement, identifies the timetable for their achievement, decision-making mechanisms and accountability for the conduction of reforms.

Approval of the Strategy and its subsequent implementation will enable to enter a new era of local self-government development and public administration decentralization.

The present Strategy has been developed in compliance with the National Strategy of Sustainable Human Resource Development, the Comprehensive Development Framework of the Kyrgyz Republic up to 2010, and the National Poverty Reduction Strategy. Its main goals are to assure political stability in the Republic, improve social and economic welfare of the peoples of the Kyrgyz Republic by means of consolidating human and material resources.

The objective of the Strategy is identification of the main directions and methods of decentralization of public administration and development of the effective system of local self-government up to 2010, as the necessary requirement for the Kyrgyz Republic to acquire the features of the lawful democratic state.

Implementation of the goals and objectives of the Strategy, which have been developed with the consideration of the experience of local and foreign municipal bodies, will enable a comprehensive resolution of the existing problems in the sphere of public administration. This will be done mainly by means of rational division of powers between the local governments and state administrations, of establishing effective interaction and cooperation between different levels of

power with the maximum proximity of decision-making process to citizens. All these will give an opportunity to improve the socio-economic conditions of the population and to reduce the poverty.

Analysis of the progress and the status of in the Republic showed that the unresolved problems of the further decentralization of public administration and local self-government development are the following: **1. Imperfection of the legislature, 2. Very slow decentralization process and insufficient state support of local self-governing bodies, 3. Inefficient mechanisms of the financial and economic regulation, 4. Low-skilled municipal servants, lack of systematic personnel development, 5 Underdeveloped social mobilization and human capacity development, 6. Undeveloped effective cooperation and interaction between state authorities and local self-governments, NGOs, private sector, undeveloped preventive development.**

That is why the Strategy focuses on mechanisms of resolution of those 6, I would said, the most crucial issues.

1. CREATION OF AN EFFECTIVE LEGISLATIVE BASE By the year 2010, an effective organizational-legal and financial-economic base of development is supposed to be created.

At present, the mainframe legislative documents are the Constitution of the Kyrgyz Republic, Election Code of the Kyrgyz Republic, Laws "On Local Self-Governments and State Administration" and "On Municipal Property" adopted in 2002, and a number of President's Decrees and Regulations of the Government of the Kyrgyz Republic, etc.

The existing legislation requires enhancement and perfection. Moreover, there is an urgent need in drafting and adopting Laws "On financial and economic rights and principles of local self-government in the Kyrgyz Republic," "On community-based organizations," "On separation of functions and responsibilities of state bodies and local self-governments." Those are the topmost priorities and need to be drafted and adopted in the nearest future. The next stage will be adoption of Laws "On local referendum," and "On the people's legislative initiative." At the same time, the existing normative legal documents will be analyzed and assessed in order to eliminate inconsistencies and to further systematize the legal regulations in one law.

Local self-governments will be provided with the required legislature for organization economic and fiscal activities. With this purpose, there will be adopted the Budget Code of the Kyrgyz Republic and Law "On Amending the Tax Code of the Kyrgyz Republic" which will settle issues of local taxes and local budgets. After that there will be adopted Laws "On creating local development funds," and "On establishing municipal banks in towns and villages."

The following Laws are to be adopted: "On Associations of Local self-government bodies of the Kyrgyz Republic," "On Municipal social order," "On local enterprises and social institutions," "On urban and rural planning," "On Municipal Police," etc.

By 2010, the Kyrgyz Republic will adopt Local Self-Governments Code, which will contain all regulations assuring an effective performance of self-governing bodies.

2. POLITICAL AND ADMINISTRATIVE REFORMS AND THE STATE SUPPORT OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS By 2001, all villages, settlements and towns of the Republic shifted to self-governing principles. At present, 487 aiyl, village and town self-governments operate on the territory of the Republic. There were also created and function Association of towns and Association of village local self-governments.

In 2001, for the first time in the sovereign history of the Republic, were conducted popular elections of leaders of local governments. In order to assure greater involvement of population in the activities of local self-government bodies, in 2001 all villages, cities, raions and oblasts held people's kurultais, about 90 thousand delegates participated in kurultais.

Political, administrative and institutional aspects of the Strategy aim at stating and applying fundamental principles of public administration decentralization and local self-government

development. First of all, there will be carried out the following: function reform; organizational and structural transformations; professionalization of local self-governments (including division of functions and responsibilities of different territorial levels of government); elimination of parallel and overlapping functions and responsibilities; abolition of superfluous functions and responsibilities of local state bodies and self-governments at different levels; expansion of functions and responsibilities of representative and executive bodies of local self-government in order to create an effective, functionally balanced system of local government and state administration.

At the first stage of implementation of the Strategy, it is vital to identify the goals and objectives of each state and municipal body, to legally draw distinction between their authority, functions, and responsibilities, and providing them with the appropriate economic and financial resources, to develop the mechanisms of transferring the resources to the local governments. That is why the Kyrgyz Republic is going to draft Law "On separation of authority, functions, and responsibility of state administrations and local self-governments" and to approve the National Register of functions of state governments and local self-administrations.

Reform of administrative territorial system is one of the medium-term challenges, as it will determine the number of vertical and horizontal administrative levels. The existing four-level administrative-territorial system (national, oblast, raion, town/village/aiyl) is too complex for a small unitary state. Based on international and local expertise, there are three options for the Kyrgyz Republic: 1) to eliminate oblast level, 2) to eliminate raion level, and 3) to enlarge and consolidate raions and create administrative circuits instead.

In accordance with the mentioned above, important political and administrative reforms are to be implemented in order to assure further decentralization of public administration and development of local self-government. It will require transformation of the administrative territorial system of the Republic either by means of making amendments to the Constitution or adoption of Law "On administrative-territorial system of the Kyrgyz Republic." The work of creating special circuits (judicial, administrative, etc.) will be conducted in full compliance with the National Strategy of Sustainable Human Resource Development. The main objective of such work will be to assure improvement of the public administration system and to prevent parochialism (regionalism) and corruption.

3. ECONOMIC AND FINANCIAL DECENTRALIZATION This complex subject is comprised of a number of issues, resolved both at the national and municipal levels. They are the following: formation and development of the municipal property, creation of conditions for effective local budgeting (with the consideration of peculiarities of municipalities when allocating national budget finance), establishment of the stable normative base for economic and financial activities of local governments, etc. Despite all the efforts made, financial-economic decentralization issue is far from resolved due to a number of objective and subjective reasons.

That is why the Strategy contains measures of providing local self-governments with decentralized financial resources and creating effective local tax system. Local governments will be given the right of establishing local financial-credit institutions, of taking financial loans for long-term investment in the social infrastructure. All those rights and norms will be reflected in Law "On financial and economic rights and principles of local self-governments." Based on the Law, there will be conducted public hearings on forming and execution of local budgets. There will also be developed and approved a common mechanism of formation, consideration and approval of local budgets, will be assured transparency of economic and financial performance of local self-government bodies, including information on tax revenues and expenditures.

For the majority of local self-governments, the significant share of their budget revenues will be formed from their local taxes, mainly property tax and land tax.

Local self-government bodies will independently allocate budgetary funds on their expenditures, based on figures of expected tax revenues and grants from the national budget and

upper territorial level. Expenditure responsibilities will be clearly differentiated for all levels of local budgets. Subsequently, local self-government bodies will be independent enough in local finance management. Moreover, the new method of "program budgeting" will be introduced. This will enable estimation of budget indicators of different programs and assure effective and efficient use of budget resource.

Hence, it is important for the drafted Budget Code to have clear distinction of budgeting responsibilities of the national budget, local budgets of all territorial levels and of local self-government bodies.

Such reform will enable a more precise calculation of revenues and budgetary provision of local self-governments and the amount of required financial assistance.

Municipal property, revenue of renting municipal property and management of the property are the main organizational leverage and capacity for resolving the issues of structural transformation and reform the economy of local governments.

As provided for by the Regulations of the Kyrgyz Government, over 9300 objects of social infrastructure (for over 7.9 billion som) were given to municipal property.

Measured of financial and economic decentralization described in the Strategy will give local governments an opportunity to use municipal property more efficiently, to increase the number of objects of social infrastructure (trade, consumer services, catering, etc) thus keeping up the vitality of local communities.

4. FORMATION OF MUNICIPAL SERVICE AND IMPROVEMENT OF PERSONNEL DEVELOPMENT As a result of implementation of the Strategy, there will be created an effective system of personnel development and municipal service. Local self-government bodies will have developed human and institutional capacity, necessary for effective carrying out of their functions. Law "On municipal property" will give municipal servant an adequate status, conditions and opportunities (wages, ranks, social protection, etc.).

Higher educational institutions will provide high quality training, re-training and upgrading of municipal servants. Educational institutions will initiate various short-term and long-term training courses and programs. Deputies of local keneshes (councils), heads of aiyл okmotu and their staff, leaders of Associations, territorial self-government bodies, community-based organizations, NGO, private sector, etc will systematically trained. Local self-government bodies will be staffed with professionals. In-services for municipal servants will also be conducted in Centers and Schools of Municipal Management.

The Kyrgyz Republic will introduce a competitive, merit based, system of filling vacancies in municipalities; will create an effective system of attestation of municipal servants. Moreover, Commissions on Ethics of municipal servants will be created, and Professional Ethics Code developed. The psychological perception of municipal servants will be changed, since managerial knowledge and skills of local government personnel will be constantly improved through in-services programs developed deliberately for municipal servants, members of local councils, and supporting staff.

Information system "Electronic municipality" and system of distance training of municipal servants will be widely used in the Republic. Moreover, there will be taken measures on establishing Research and Information Centers with the adequate informational, technical and publishing base (facilities).

Decentralization and development of local self-government in the Kyrgyz Republic will be carried out based on scientific research, assessment and attestation, scientific calculations and projects, and, certainly, on international expertise and experience. In a while, the Center will become the Regional Resource Center for the Central Asian region.

5. SOCIAL MOBILIZATION AND HUMAN CAPACITY DEVELOPMENT At present, about 1000 community-based organizations operate in the Kyrgyz Republic. The number of CBO members is over 20000 people. But the created CBOs have neither legal status, nor an adequate protection. Those "infant" institutions come across a number of problems and difficulties largely due to their unclear status. To resolve this issue, it is necessary to draft Law "On Community-Based Organizations." The Law should specify the status, rights and responsibilities of community-based organizations. The Law will identify the areas of their activities as legal entities.

Creation of an effective system of social mobilization and preventive development will assure greater participation of local population in local communities' activities. Villagers will be members of self-governing community-based organizations and associations, and other institutions, with the active use both of the available and the attracted (mobilized) resources. Sustainable community-based organizations, financial-economic institutions, private companies and other self-governing entities will assist local self-governments in building human capacity, improving the life of population, promoting social-economic development of villages and towns. All these will be carried out with the support of state authorities.

Villages and towns of the Kyrgyz Republic will use and disseminate the experience of social mobilization of people, creating local Development Funds, the system of micro-financing and micro-crediting. The status and role of community-based organizations and their associations, as well as standards of their activities, will be defined in Law "On Community-Based Organizations." In due course, rural municipal banks will be established on the basis of credit unions, local Development Funds and other financial institutions.

In order to disseminate the concept and principles of social mobilization, the Kyrgyz Republic will develop training programs, offer systematic training courses including planning skills, preparing different projects and programs. As the first priority, programs of train-the-trainer on social mobilization will be implemented. The trainers and the most active social mobilization leaders will assist other specialists to successfully implement the "Train-the-trainer" program.

6. CIVIL SOCIETY CONSOLIDATION The international experience shows, that even after the training undergone, urban and rural local self-governments cannot perform their functions independently. To assure effective performance of local self-governments it is vital to assure their cooperation, on one hand, with the state authorities, and on the other hand, with population groups, community-based organizations and private sector. In fact, this is the direct connection between citizens and the Government, state administrations and local self-governments. There will be promoted the dialogue between the local authorities and different partners, NGOs, private sector. This will be achieved through meetings, workshops, seminars, round-table discussions, etc.

State authorities and local self-governments will focus on creating work places and reducing the poverty in the country, will promote address assistance and effective social protection system, will assure equal access to medical services and education. They will also bend efforts on the development of culture, arts, and folk traditions, advocate healthy living. Local self-governments will implement the experience of social mobilization, creation of local Development Funds. The experience of pilot aiyl okmotu will be disseminated to non-pilot aiyl-okmotu.

The Republic will develop a wide net and will assure an effective performance of Regional Associations in cooperation with the private sector, NGOs, public associations, political parties. Their capacity will be directed on poverty alleviation, improvement of the standard of living of local communities, development of the social infrastructure. Small and medium enterprises will get support, as they are one of the effective instruments of creating workplaces and reduction of poverty.

Rural health care and educational system will be reformed. The implemented reforms will enable improvement of education, promotion of culture, increase of social-economic conditions of rural and urban people. There will be great consolidation of society and effective partnership of

state authorities and local self-governments, civil society and private sector. It will assist in achieving goals and objectives of the Strategy of Decentralization and development of local self-governments, of the National Strategy of Sustainable Human Resource Development, the Comprehensive Development Framework of the Kyrgyz Republic up to 2010, and the National Poverty Reduction Strategy.

Preventive development. There will be developed the sub-program on elaborating the methods of effective preventive development, implementation of special measures on prevention potential conflicts and crises in the South of the Republic. The present sub-program will include the following directions: formulation of methods of preventive development in order to promote efforts of the Government and local authorities for conflicts prevention, development feasible measures for mobilization of people for prevention of crisis situations in the regions, development of institutional mechanisms at the primordial level for early conflicts prevention, support of consolidated efforts in order to strengthen institutional capacity of organizations involved in the process of coordination assistance. There will be created the system of preventive development and the techniques and instruments of early conflict prevention. Those techniques and instruments will be developed and implemented in local authorities and local communities, and first of all on the South of the Republic. There will also be created Information and Resource Centers on Preventive development. Community-based organizations will receive support in mobilizing resources, creating Small Grants Funds for the projects pertinent to preventive measures. Efforts of local governments will be directed at creation and strengthening capacity of community-based organizations in initiation and work for creating social harmony, progress, tolerance, and peace. There will be conducted trainings on gender policy, conflict prevention, negotiation skills, and leadership in local communities. Participants of trainings will be staff of aiyl okmotus, community-based organizations. The main objective of the trainings will be to strengthen human capacity of local authorities.

Dear participants of the Workshop!

No Strategy will bring the expected results unless a clear mechanism of implementing and achieving the Strategy's goals and objectives is developed.

Relevant state authorities and local self-governing bodies will be given the authority and responsibility for successful implementation of the Strategy.

However, the Secretary General of the Kyrgyz Republic will perform overall supervision and coordination over the Strategy implementation. He will be the Head of Coordination Council which will consist of representatives of the Government, deputies of the Jogorku Kenesh (Parliament), heads of the interested ministries, heads of local state administrations, heads and deputies of local self-governing bodies, representatives of the Associations of Villages and Towns, etc.

Minister of local self-government and regional development will also coordinate and bear responsibility for achieving goals and objectives of the Strategy. The work bodies of the Strategy implementation will be Apparatus of the Minister of Local Governments and Regional development, Congress of Local Communities, Association of Towns, Association of Villages, Institute of Public and Municipal Administration of the Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic, and the Secretariat.

The main objectives for the Government of the Kyrgyz Republic, ministries, state committees, administrative institutions, local state administrations will be to provide assistance in resolving legal, organizational, financial, informational, etc issues during the process of Strategy implementation.

Success of the Strategy implementation largely depends upon the availability of financial resources both of local and international donors. With this regard, it will be necessary to work in the direction of attraction non-traditional sources of financing the measures stipulated in the Strategy.

Coordination Council will supervise and coordinate implementation of the Strategy. It will regularly monitor, assess and listen to reports, and make relevant decisions.

After the Strategy is officially approved by the President's Decree, we will get down to its implementation by means of development and approval of the Comprehensive Action Plan on decentralization of public administration and development of local self-governments. That will be a Program Document for all bodies of state and local authorities, and for every citizen of the Kyrgyz Republic. As with no people's support of an effective performance of local self-governments it will be impossible to achieve goals and objectives of the National Strategy of Sustainable Human Resource Development, the Comprehensive Development Framework of the Kyrgyz Republic up to 2010, the National Poverty Reduction Strategy, and the present Strategy

Thank you for your attention.

TRAINING CYCLE OF MUNICIPAL SERVANTS

Alexei V. Kolpakov, Senior teacher of Public Administration Department

In modern local governments, professional training is a complex continuous process, which consists of several stages (fig.1)

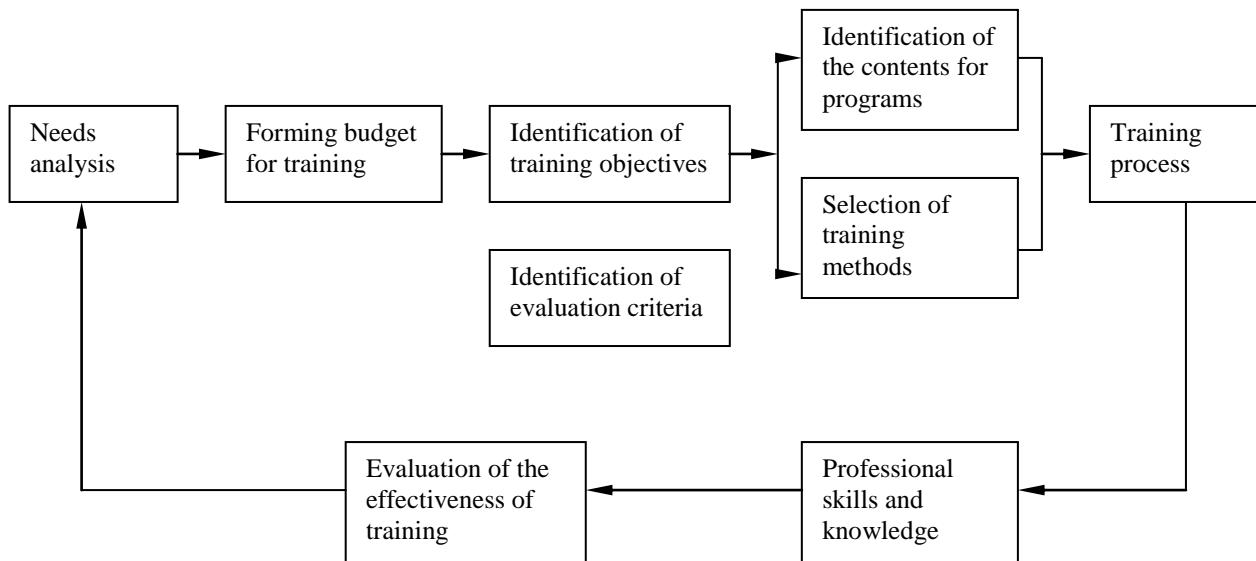


Figure 1

Management of the professional development process starts with NEEDS ANALYSIS. The needs for training are formed from continuous personnel development, and also from the necessity of municipal servants to perform their daily duties. In fact, needs analysis is the process of identification inconsistencies between the actual knowledge and skills of staff and the required knowledge and skills for effective and efficient performance of local self-governments. Identification of needs for improving professional knowledge and skills of an individual worker requires joint efforts of the Personnel Department (Personnel Development Department), of the individual himself, and of his supervisor. Each of the three parties enhances the vision and understanding of this issue, largely depending on its importance in the organization and its role in the professional development process.

The traditional methods of identification and recording the needs of professional development of municipal servants are 1) attestation and 2) preparing the individual development plan. During the attestation process (or during specialized professional development meetings), municipal servants discuss with their chief prospects of their professional development. The outcome of such meetings is the individual development plan, which is then transferred to Personnel Department. Specialists on professional development assess the individual development plan for its feasibility, conformity with the organization's needs, and concordance to its financial resources. If necessary, the individual development plan is adjusted. Individual development plans for all employees are consolidated and become the corporate development program for personnel development of an organization. This program stipulates objectives of professional development, strategies of their achievement, and required budget.

The most important tool for professional development of local self-government servants is professional training – the process of direct, first-hand, transference of new professional knowledge and skills to the staff of an organization. The example of professional training can be a training course on computer technologies for secretaries, a training course on financial management for the staff of financial-economic departments of aiyl-okmotu, etc. Nominally, professional development

is a wider concept, than professional training. The former often includes the latter one. However, in reality the difference between the two is rather vague and conventional, and not very significant, since both concepts aim at preparation of local self-government servants to successful implementation of tasks and duties.

In modern local governments, professional training is a complex continuous process, which consists of several stages.

Management of the professional development process starts with needs analysis. The needs for training are formed from continuous personnel development, and also from the necessity of municipal servants to perform their daily duties.

Effective performance of daily duties requires knowledge of working procedures and methods, the nature of services provided, the skill to handle available equipment, etc. Needs connected with job functions performance can be identified in several ways: 1) based on claims of heads of departments and employees, 2) based on inquiries of leaders and specialists (Personnel Department sends questionnaire with the request to identify professional training needs), 3) analyzing outcomes of a department's performance, 4) testing the staff.

One more source of information on the needs of professional development of local self-government servants is individual development plans (which are prepared by employees independently during the attestation process), individual claims and requests of the employees themselves. Employees direct these to the Personnel Department by themselves.

Budget for professional training.

Professional training always incurs considerable material expenditures. That is why preparing budget for professional training is one of the crucial moments in managing the process of professional training. The amount of fund required depends on the two factors:

- 1) the training need of an organization,
- 2) financial situation of an organization.

Top management of an organization identifies the amount of funds, which can be spent on professional training during the coming year, compares the budget with the identified needs. If necessary, top management ranges needs according to their priority and urgency.

Identification of objectives of professional training and criteria of its efficiency

Based on the analyzed and identified training needs, Personnel Department should formulate and specific goals and objectives of each training program. The objectives should be:

- concrete and feasible,
- oriented on acquisition of practical knowledge and skills,
- measurable.

While identifying goals and objectives, it is vital to remember about principal difference between ***professional training*** and ***professional education***. The former means improvement of skills necessary for an interested organization, the latter aims at general improvement of a trainee in a particular sphere of knowledge.

Evaluation of the effectiveness of training programs

It is also a crucial point in the process of management professional training of local self-government servants. Expenditures on personnel development are now considered as an effective investment. The investments should be returned in the form of improved efficiency of organization's performance (greater degree of achieving organization's goals and objectives).

Some training programs are designed not for sake of development of a particular professional skill, but for creating a particular mode of thinking and behavior (this is especially typical for personnel development programs, e.g. younger staff of an organization). Effectiveness of such programs is very difficult to measure directly, as these are long-term programs, the outputs of which deal with human behavior and mentality and not often can be precisely estimated and measured.

In such cases indirect methods of evaluation and assessment can be used:

- tests, conducted before and after training; the results show the degree of improvement of trainees knowledge,
- observation of the on-the-job behavior of trainees (after they have completed the training course),
- observation of the trainees reaction during the training process,
- assessment of the effectiveness of the training by trainees (through questionnaire or direct discussion).

In any case, before conduction of the training, criteria of effectiveness should be established and communicated to trainees, trainers and training process managers. After completion of the training course and its evaluation, the results are transferred to the Personnel Department, to chiefs of the trainees, and to the trainees. The results of the training conducted will be used for further planning of the personnel development measures. It is better to conduct an additional evaluation of the effectiveness of the training conducted. This is done mainly through analyzing the changes in the work performance of the trainees after the expiry of a certain period (half a year, or even a year). This enables estimation of the long-term impact of training programs.

Development and implementation of professional training programs

After the training needs of municipal servants are analyzed, the budget for training is formed, and having developed the criteria of evaluation of the effectiveness of the training program and knowing different methods of conduction of training, the Department of Professional training of an organization can get down to the development of the training program itself. Development of the training program consists of identification of the contents for the program and selection of the training methods. Contents of the training program are identified from the needs of implementation of its goals and objectives, formed after the results of the conducted training needs analysis.

While selecting methods for training, local self-government servants should, first of all, think of the efficiency and effectiveness of the methods, and their impact upon the trainees. Hence, it is vital to bear in mind some principles of training the adults:

1. **Topicality of the problem.** The trainer should refer to issues, which are either of professional or private interest of trainees. Adults do not understand well abstract things.
2. **Participation.** The trainees should participate in the training process, and apply newly received knowledge and skills in practice,
3. **Revision and drilling.** This helps to better understand the received knowledge and turn it to a habitual use,
4. **Feedback.** The trainees should be given information of their progress and improvement. Availability of such information enables them to adjust their behavior for achievement of high goals.

TRAINING NEEDS ANALYSIS OF LOCAL AUTHORITIES OF THE KYRGYZ REPUBLIC

INTRODUCTION

Successful decentralization of state administration system and development of local SELF-governments in the Kyrgyz Republic largely depend on professionalism of local self-government servants. Comprehensive Development Framework and the National Strategy of Poverty Elimination – the mainframe documents for the long-term development of the Kyrgyz Republic – consider professional development of local self-government servants as the crucial component for the nationwide development. The system of training, retraining and upgrading of Kyrgyz local self-government servants has not firmed up, yet. Training of local self-government servants is mainly undertaken with the support of UNDP, USAID, and other donor organizations.

Inconsistency of the functional responsibilities of municipal servants with their knowledge and skills hampers achievement of goals and objectives of the local self-government system and the local self-government concept as a whole. In order to assure more effective and efficient performance of local self-government system, local self-government servants need updated knowledge and skills. Efficient training requires prior training needs analysis for all the categories of local self-government servants, which will enable designing of the relevant curricula. Training needs analyses require joint efforts of training organizations, operating local self-governments and their leaders.

The goal of the present study is to analyze training needs of municipal servants by means of identifying inconsistencies between their functional responsibilities and knowledge and skills essential under the present conditions.

Achievement of the specified goal requires achievement of the following objectives:

- to identify major spheres of activities of local self-government bodies;
- to identify their functional responsibilities;
- to identify required skills and knowledge; and
- to identify target groups for professional training.

The following **methodological approaches** were applied for the study:

- assessment of training needs should include various methods, such as expert evaluation, study of documents, design of questionnaires for target groups, interviews of local self-government servants, and others;
- it is crucial to take into consideration political and economic factors, which affect development of local self-governments in the Kyrgyz Republic;
- assessment of training needs for the identified target groups.

The following **sources** of data were used to undertake the study:

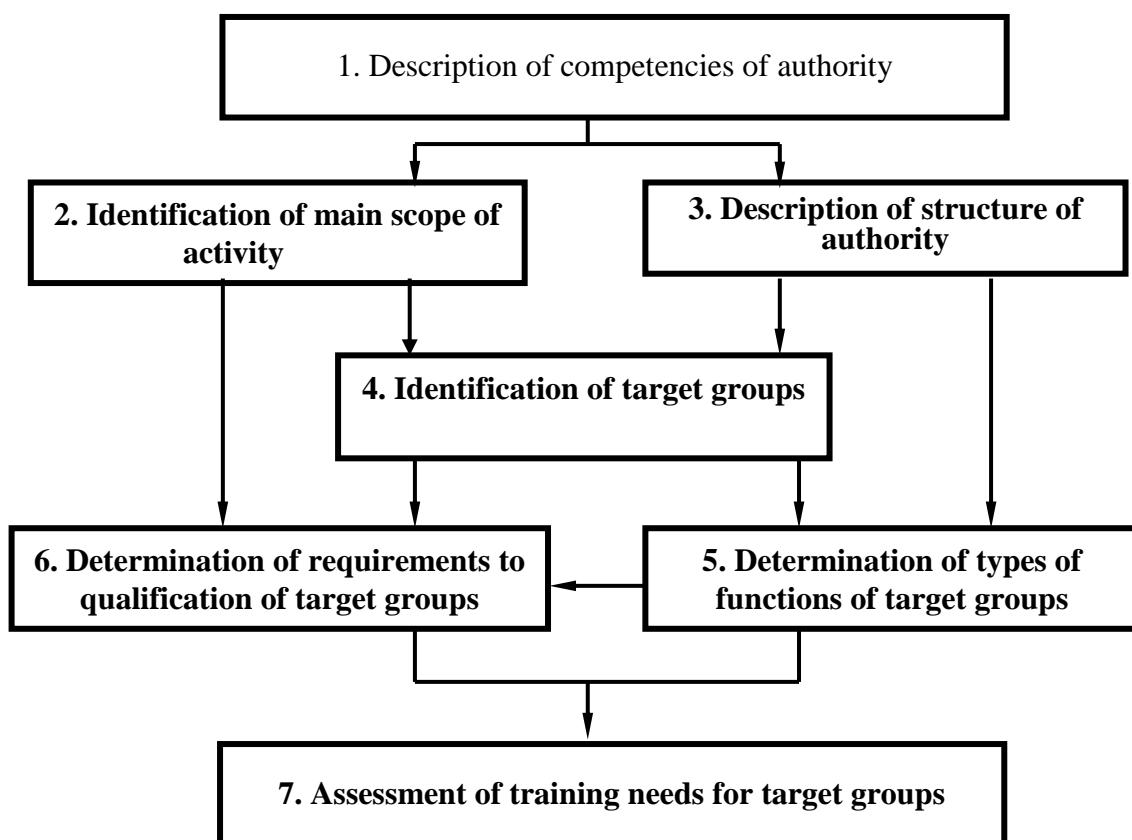
- Kyrgyz legislation on local self-governments;
- legal documents of local self-government bodies;
- reports of national and international organizations;
- materials of interviewing local self-government servants;
- statistical data;
- data from questionnaires local self-government servants.

The study was undertaken according to the following **scheme** (Figure 1):

1. The competence of local self-government bodies was determined in accordance with the Law “On local self-government and local state administration”;
2. Identified competencies were grouped to determine the scope of activities of local self-government bodies;

3. The structure and staffing list of local self-government bodies were determined in accordance with the competencies stipulated by Resolutions of the Government of the Kyrgyz Republic;
4. Based on the determined scopes of activities and the structure of local self-government bodies, the researchers identified target groups, grouping local self-government servants depending on their status and functions;
5. Target groups and structure (staffing list) of local self-governments formed the foundation for further determination of types of functions performed by various target groups;
6. Identified scopes of activities and functions of local self-governments enabled researchers to formulate requirements to knowledge and skills necessary to local self-government servants;
7. On the basis of the requirements to knowledge/skills and the performed functions, the researchers conduct an assessment of training needs – hence, identify topics for further training sessions.

Figure 1. Scheme of Studying Training Needs



1. OVERVIEW OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM OF KYRGYZSTAN

The Kyrgyz Republic is situated in the Central Asian region. The country borders Kazakhstan in the North, China – in the East and South, Uzbekistan and Tajikistan – in the West. The territory is 199.9 thousand km², including 5.1% of forestland, 4.3% – covered by water, and 53.9% – of agricultural lands. 90% of the Kyrgyz territory is located at the altitude over 1500 m above sea level.

Kyrgyzstan is a unitary state, administratively consisting of seven oblasts: Issyk-Kul, Naryn, Osh, Jalal-Abad, Batken, Talas, and Chui. Oblasts consist of raions. There are 44 raions, 22 towns, 1955 settlements and villages.

Population of the country is 5 million people. Bishkek is the capital of the Kyrgyz Republic (with the population of 787.8 thousand people).

According to the Constitution of the Kyrgyz Republic, the local self-government system of the Kyrgyz Republic is based on the principle of division of functions between representative and executive bodies of local self-governments. The Kyrgyz Republic has the following territorial levels of local self-government:

- primary – aiyl (rural), village and town (of raion subordination) keneses;
- basic – raion keneses and raion state administrations;
- oblast – oblast keneses and oblast state administrations.

1. Representative bodies of local self-governments – Article 92 of the Constitution of the Kyrgyz Republic refers local keneses of all levels to local self-government bodies. Local keneses of people's deputies are oblast keneses, raion keneses, town keneses, keneses of towns of raion subordination, as well as village and aiyl keneses. They all make up a uniform system of representative local self-government bodies.

Local keneses are elected by citizens–residents of the relevant territory. Elections to local keneses are conducted on the principle of universal, equal and direct suffrage; deputies to local keneses are elected by a secret vote for five-year term.

Local keneses operate independently of the state administrations. Local keneses can adopt documents that fall within their jurisdiction stipulated by the legislation of the Kyrgyz Republic, which are mandatory for execution in their relevant territory. For observance and execution of laws of the Kyrgyz Republic, local keneses and other local self-government bodies are responsible to the State, and for the outcomes of their performance – to the local community.

2. Executive bodies of local self-governments – executive power in oblasts and raions is executed by **local state administrations**. Local state administrations comprise the system of executive bodies; they represent and execute the governmental authority at primary level. Heads of local state administrations operate on the one-man principle. Heads of oblast and raion state administrations are appointed by the Kyrgyz President upon presentation of the Prime Minister and with the consent of relevant local kenesh.

Aiyl okmotu – village council (or village head's office) – performs executive-administrative activities in aiyl or village keneses. Aiyl okmotu manages affairs of local significance, which fall under its jurisdiction. Aiyl okmotu is created on the following principle: one aiyl okmotu for one aiyl (village) kenesh. Aiyl okmotu is accountable to head of raion (town) kenesh on the issues pertinent to local self-government development, and to head of local state administration – to issues pertinent to the delegated state authorities.

Aiyl okmotu reports to the relevant local kenesh, and to the people of the relevant territory at their meetings and gatherings.

Town councils – town head's offices (shaar bashkarmasy) – can be created under keneses of towns of raion, subordination. Town councils are executive-administrative bodies of urban local self-governments; they manage affairs of town significance. As for status of the town's head (shaar

bashchysy), he is the supreme local self-government official who simultaneously fulfils functions of Chairperson for town kenesh and Head of town council (shaar bashkarmasy).

As for towns of oblast subordination, management of affairs of local significance is carried out by mayor's office of the relevant town.

Upon establishment of executive-administrative bodies of local self-governments (mayor's offices, town head's offices, aiyl okmotus), which are accountable to state governmental bodies for the execution of the delegated state authorities, the Kyrgyz Republic has completed creation of the local self-government system at the primary level.

Data on the number of local self-government bodies and the number of local self-government servants are represented in Table 1. Figure 2 represents the organizational structure of local self-government system in the Kyrgyz Republic.

Table 1. Data on local self-government bodies

Governmental bodies	Administrative-territorial level					Total
	Oblast	Raion	Town	Village, aiyl	Bishkek	
Local keneses	7	40	21	460	1	529
Local state administrations	7	40	-	-	-	47
Mayor's and town head's offices	-	-	21	460	1	481
Total:	14	80	42	920	2	1057

Thus, local keneses represent local self-government bodies in all territorial levels of the Kyrgyz Republic. Town and village keneses is the highest elected representative body of local self-governments in towns and villages. They adopt decisions, which fall under their jurisdiction and are mandatory for execution by all organizations, institutions, and economic entities located at the relevant territory, regardless the type of property, and well as for all officials and citizens of the relevant territory.

Towns of raion subordination create town head's offices (shaar bashkarmasy) – executive-administrative bodies – that deal with management of affairs of local (town) significance. Town head's office is headed by the town's head and is comprised from presidium, apparatus, departments, services, and other structural subdivisions and agencies. Clerical work of town head's offices and town keneses is provided by executive secretary. Staffing list of town head's offices is developed by town kenesh on the basis of the standard staffing lists and availability of town's budgetary funds. Head of a town's local self-government creates a collegial body – Presidium – that consists of 5-7 people. Town's head, his deputy, and the executive secretary on local self-government issues are mandatory members of the Presidium.

Head of aiyl (village) kenesh is head of local self-government bodies of the primary level. He performs executive-administrative functions on the relevant territory. Head of local self-government is the senior official on the territory of aiyl (village) kenesh; he deals with management of affairs of the local community. Head of aiyl okmotu is accountable to the head of raion kenesh on the issues pertinent to local self-government organization and development, and to the head of raion state administration on the issues pertinent to execution of the delegated state authorities.

Organizational Structure of Local self-government at the Kyrgyz Republic

	Local state administration	Local self-government
Oblast level, and capital of the Republic	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: auto;"> STATE ADMINISTRATION <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">GOVERNOR</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Apparat</div> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: auto;"> KENESH <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">CHAIRPERSON</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Committee</div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: auto;"> BISHKEK MAYOR'S OFFICE <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">MAYOR – head of local self-government</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Apparatus</div> </div>
Raion level, towns of oblast subordination	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: auto;"> STATE ADMINISTRATION <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Head of raion state administration</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Apparat</div> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: auto;"> KENESH <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">CHAIRPERSON</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Committee</div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: auto;"> TOWNS OF OBLAST SIGNIFICANCE <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">MAYOR – head of local self-</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Collegium</div> </div>
Level of town of raion subordination		<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%;"> town KENESH </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%;"> Town head's OFFICE </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%; text-align: center;"> CHAIRPERSON ↔ </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%; text-align: center;"> Committee </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%; text-align: center;"> Apparatus </div> </div>
Level of village and aiyl		<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%;"> Aiyl KENESH </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%;"> Village head's OFFICE </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%; text-align: center;"> CHAIRPERSON ↔ </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%; text-align: center;"> Committee </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%; text-align: center;"> Apparatus </div> </div>

2. COMPETENCE AND STRUCTURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

In accordance with the Law «On local self-government and local state administration» adopted in January 2002, the following is related to the affairs of local importance:

- organization of functioning and development of the life-sustenance system of a territory, provision of social and cultural services for the population;
- rational use of lands of the local community;
- comprehensive social and economic development of the territory of local communities;
- housing and communal services, improvement of lands;
- municipal transport and roads;
- consumer and trade services;
- creation of adequate conditions for promotion of pre-school, school and professional education on the relevant territory;
- assurance of adequate conditions for promotion of healthcare system on the relevant territory;
- preservation and development of historical and cultural traditions of the local population;
- promotion of physical training, sports and tourism;
- assurance of public order;
- other issues, transferred to local self-government bodies in accordance with the legislation of the Kyrgyz Republic.

Let us examine the spheres of competence of major local self-government bodies, as provided for by the Law “On local self-government and local state administration”.

Spheres of competence of local state administrations are represented in Table 2. They can be conventionally subdivided into: organizational work, social activities, economic activities, budgetary and state property activities, provision of law and order, protection of rights and interests of citizens. Local state administrations also fulfill other functions and authorities, stipulated by the legal-normative documents of the Kyrgyz Republic.

Table 2. Spheres of competence of local state administrations

Sphere of competence	Category of competence
Realizes executive power in the relevant territory	Organizational work
Assures management over state programs at the local level and interaction with local self-government bodies and public organizations within frameworks of those programs	
Undertakes monitoring over activities of public and international organizations operating in the relevant territory	
Provides organizational, information and logistical support for territorial elective committees in order to assure realization of their authorities, the procedure is stipulated by the legislation of the Kyrgyz Republic	
Organizes provision of legal, socio-cultural and consumer services for the population	Social sphere
Develops and realizes measures and programs for maintenance of local communication networks, streets, roads and other assets	

Develops draft programs for social and economic development of the territory and for social protection of the population, organizes execution of the drafted programs after they are approved by the local kenesh.	Economy, budget and state property
Develops draft local budgets, organizes execution of the drafted budgets after they are approved by local kenesh.	
Controls over the efficient and purposeful allocation of public and strategic funds.	
Attracts investments and grants for the development of the territory.	
Assures rational management of the state-owned assets	
Develops and implements measures and programs for the development of housing and communal services.	
Controls over observation of rights of citizens, including juveniles.	Guarantee of law and order, protection of rights and interests of citizen
Organizes attraction of available resources for resolution of urgent social-economic, ecological and other issues.	
Coordinates and implements measures on prevention of emergency situations and natural calamities, and liquidation of their consequences.	
Realizes other functions and authorities, stipulated by the legislation of the Kyrgyz Republic.	

The following can be referred to other competencies of local state administrations: the head of local state administrations at least once per year reports to local kenesh on the state of affairs of the relevant territory. President of the Kyrgyz Republic, as well as the Government of the Kyrgyz Republic has the right to cancel resolutions and documents adopted by local state administrations. Head of oblast state administration is entitled to cancel resolutions adopted by the head of raion state administration, as well as to suspend resolutions of the head of local self-government bodies of the primary territorial level, related to its executive and administrative activities, to delegated state authorities, before enactment of the court decision.

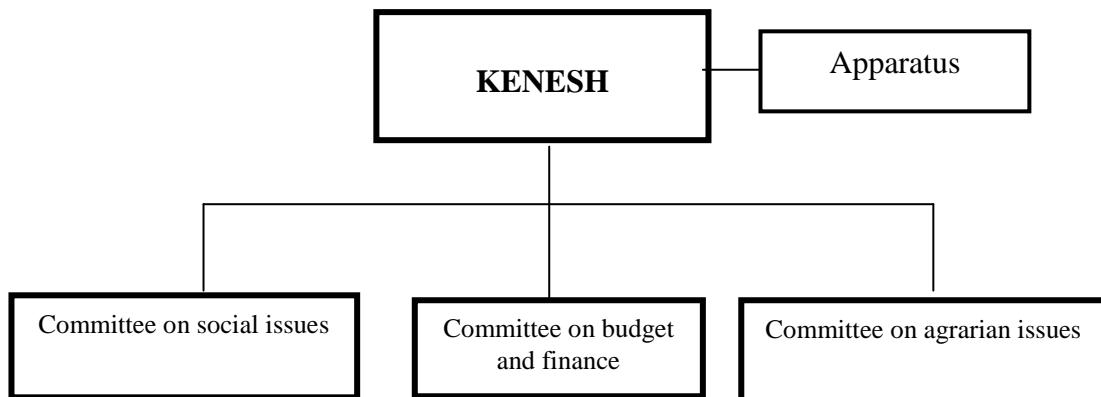
The organizational structure and staffing lists of raion state administrations are provided in the annexes to the present report.

Spheres of competence of representative bodies of local self-governments – local keneshes of all levels – is stipulated by the Constitution and Laws of the Kyrgyz Republic. Given that local self-governing is realized through local keneshes, the Constitution of the Kyrgyz Republic identifies the following functions for the local keneshes: approval and control over the execution of programs for social-economic development of the territory and social protection of the population; approval local budgets and reporting on budget execution and the use of extra-budgetary funds. Local keneshes of all levels are entitled to censure the head of raion and oblast state administration, town mayors, heads of town's and village offices of the relevant territorial unit by the majority of two thirds of the total number of deputies. Spheres of competence and the structure of representative bodies of local self-governments are presented in Table 3 and Figure 3.

Table 3. Competence of kenesh of town of raion subordination, of village and aiyl kenesh

Sphere of competence	Category of Competence
Approval and control over implementation of programs for socio-economic development of the territory and for social protection of the population	Affairs of local significance
Approval of statutes of local community	
Approval of local budgets and report on budget execution and the use of extra-budgetary funds	
Introduction of local taxes, fees and dues, stipulated by the legislation of the Kyrgyz Republic	
Establishment of differentiated tax rates for the use of agricultural lands, within the general amount of the land tax, identified by raion kenesh for village and aiyl on the basis of the legally approved basic land tax rate for the relevant territory.	
Kenesh of town of raion subordination establishes differentiated tax rates for the town's lands of the relevant territory within the basic land tax rates, identifies the procedure for renting land in municipal property of the town.	
Establishment and control over the procedure for managing lands in municipal property of the local community.	
Election and dismissal of the chairperson and deputies chairperson from office, except the cases stipulated by the law	Internal issues of kenesh
Adoption of decisions on rules and procedures of local kenesh	
Pre-term termination of deputies' terms of office, in the cases stipulated by the law	
Cancellation of resolutions adopted by chairperson of a local kenesh, in the case they contradict the legislation of the Kyrgyz Republic	
Elaboration of proposals for administrative-territorial development for their subsequent submission to the relevant governmental bodies.	Interaction with governmental bodies and other organizations
Approval of appointment of deputy (-ies) chairperson of the head of local self-government bodies.	
Censure deputy (-ies) chairperson and the chairperson by the majority of two thirds of the total number of deputies.	
Abolish decisions adopted by the head of local self-governments, in the cases of power abuse	
Resolution of other issues in accordance with the legislation	

Figure 3. Structure of local kenesh *



* - this is the typical (standard) structure of the local kenesh

Spheres of competence of the executive-administrative bodies of local self-governments on the level of village and town of raion subordination (village and town head's offices) can be grouped as is shown in Table 4 and Table 5. To the main functions of village and town head's offices can be referred development of draft programs for social-economic development of the territory and drafting of local budgets; management of the municipal property and financial resources; maintenance of all life-sustenance assets; control over the use of lands. Village head's offices are additionally charged with the function to assure people's right to school education and healthcare, to assure law enforcement and public order, to perform notarial acts and civil registrations.

Table 4. Competence of Town head's office

Sphere of competence	Scope of activity
Organizes functioning and development of town life-sustenance system, provision of social and cultural services to the population Implements measures for protection of historical, architectural and cultural monuments	Social sphere
Drafts programs for social economic development of the town, for social protection of the population and assures their implementation after they are approved by the town kenesh.	Economy and finance
Develops measures for the rational use of town lands, assets of municipal property and executes the developed measures after they are approved by the town kenesh	
Participates in privatization of enterprises and, on the agreement with the relevant bodies, transfer to the balance of assets of social-cultural, consumer and economy purposes, as well as equipment necessary for their functioning	
Drafts town budgets and executes town budgets after they are approved by the town kenesh	
Develops and implements a general plan for town development, controls over observation of norms and rules of architecture and town-planning	Architecture, construction
Elaborates and implements measures for the development and improvement of the housing stock, and housing and communal services.	
Implements mobilization and organizational measures on prevention and	Public security

liquidation of natural calamities, emergency situations, and their consequences.	
Fulfils other functions in accordance with the legislation of the Kyrgyz Republic	

Table 5. Competence of aiyl okmotu

Sphere of competence	Scope of Activity
Organizes functioning and development of life-sustenance system of aiyl and village; provides social and cultural services for the population.	Social Sphere
Develops and implements measures for the protection of historical, architectural and cultural monuments.	
Draft programs for socio-economic development of the territory and social protection of the population, as well as ensures their implementation.	Economy and Finance
Drafts aiyl and village budgets and executes them after they are approved by aiyl and village kenesh.	
Develops and implements measures for the rational use of lands in municipal property, and lands from the Land Redistribution Fund.	
Develops and implements measures on creation of jobs.	
Participates in privatization of liquidated enterprises and transfer to the balance of aiyl and village of assets of social-cultural, consumer and economy purposes, and equipment necessary for their functioning	
Develops and implements measures on the development of housing stock.	Architecture, construction, transport and ecology
Implements mobilization and organizational measures on prevention and liquidation of natural calamities, emergency situations, and their consequences.	Public Security
Fulfils other functions in accordance with the legislation of the Kyrgyz Republic	

3. TARGET GROUPS FOR TRAINING AND RE-TRAINING

After analysis of spheres of competence of local state administrations and local self-governments, of their organizational structure and staff, we can divide all officials into four target groups:

- deputies for local keneshes;
- heads and deputies heads of local self-government bodies (executive officials);
- heads of structural subdivisions of local self-government bodies (managers);
- specialists.

Table 6. Matrix of target groups

Target Groups	Position
3. Deputies	Chairmen of raion, town, and village keneshes; Members of standing committees of local keneshes

4. Heads of local self-government bodies (executive officials)	Heads of raion state administrations; Heads of town head offices; Heads of village and village head offices; Deputy heads of local self-government bodies;
5. Administrators (managers)	Executive secretaries of local keneshes; Heads of apparatus of local keneshes and local head's offices; Heads and Deputies head of structural subdivisions of keneshes, mayors' and heads' offices.
6. Specialists	On social protection, healthcare and education; On culture, sport and juvenile affairs; On land, housing and municipal property issues; On cattle breeding and veterinary servicing; On economy and statistics; On expenditure (accountant and clearing accountant-cashier); Tax inspector; Clerk-secretary;

Specialists—personnel of apparatus for Keneshes, local self-governments and councils, holding different positions, can be divided by spheres of professional activity into the following groups:

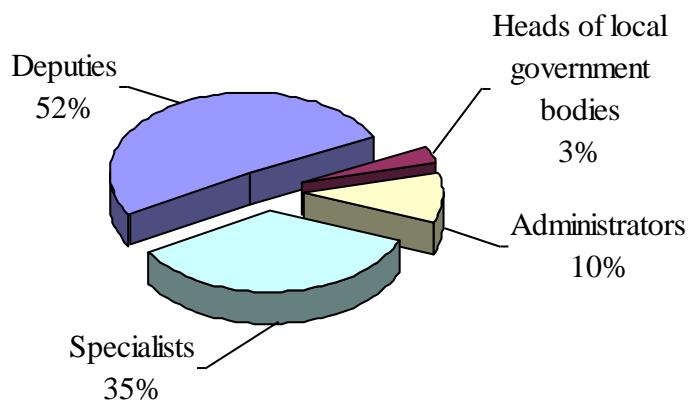
Table 7. Spheres of activity of local self-governments specialists

Positions	Sphere of activity
On Social protection	Social sphere
On healthcare and education	
On culture, sport and juvenile affairs	
On economy and statistics	Economy and finances
On taxes	
On expenditures (accountant and accountant-cashier)	
On land, housing issues and municipal property	Production services
On cattle breeding and veterinary servicing	

Table 8. Assessment of distribution of local self-government servants by target groups

Target Groups	Administrative-territorial level					Total
	Oblast	Raion	Town	Village/ayyl	Bishkek	
Deputies	257	1126	415	6335	49	8182
Heads of local self-government bodies	7	40	21	460	1	529
Administrators	28	160	84	1380	5	1657
Specialists	252	480	315	4600	53	5700
Total	544	1806	835	12775	108	16068

Assessment of distribution of local government servants by target groups, in %



Investigation of the essence of activities of the identified target groups at local self-government bodies enables us to single out sustained managerial types or functions which can be characterized by the inherent homogeneity of processes and actions. They have common objectives and scopes and directions for work related to the vitality of local communities. The composition and nature of local self-government bodies do not largely depend on the level of power, the amount of the work and competence, etc.; they differ only in the scope and complexity of the performed duties.

Successful performance of local self-government bodies presume implementation of the following managerial functions:

- Policy development;
- Planning and development of strategy;
- Organization and co-ordination;
- Personnel management;
- Information and communication;
- Public services;
- Monitoring and evaluation.

Those functions are often implemented simultaneously and, hence, are reflected in the organizational structure in the form of job descriptions and provisions for structural units and subdivisions. Those functions do not always correspond to the staffing lists of local self-government bodies. That is why, in order to determine training needs, it is vital to identify target groups according to the currently fulfilled duties, and not according to the typical standard staffing lists. For instance, standard staffing lists have no specialists identified in Table 8.

Table 9. Functions of target groups

Target Groups	Type of functions						
	Policy development	Planning and strategy development	Organization and coordination	Personnel management	Information and communication	Public services	Monitoring and evaluation
Deputies	X	X			X		X
Heads (managers)	X	X	X	X	X		X
Administrators (managers)		X	X	X	X		X
Specialists:							
On organizational issues			X	X	X		X
On social issues		X	X		X	X	X
On municipal property	X	X			X	X	X
On entrepreneurship development	X	X			X	X	X
On agrarian issues	X	X			X	X	X
On economic issues	X	X			X	X	X
On budget	X				X	X	X
On expenditures					X		
On taxes and fees	X				X	X	
On links with NGOs and mass media			X		X		X
On ecology		X	X		X	X	X

4. EVALUATION OF TRAINING NEEDS

In order to identify training needs for target groups, it is vital to identify basic requirements for qualification of those groups of officials and servants, i.e. the list and scope of required knowledge and skills.

Analysis of the accumulated data allows the researchers to assert that officials of the identified target groups should possess the following knowledge and skills:

Table 10. Qualification requirements of the target groups

Knowledge	Skills
Deputies should know:	
Constitutional law and election right, legislation on local self-government	Represent and protect legal interests of local community and citizens.
Social and economic policy of the country and the strategy of the country	Be involved in the process of evaluation of local state administration performance
Budget process at the local level, basic principles of local taxes and finance	Participate in the development and implementation of policy at the local level.
Economic principles for provision of public services and local self-government	Interact with the population and representatives of local community

development.	
Ethic and legal principles as a power representative	Be one of community leaders, express the interests and needs of the community
Heads of administrations (managers) should know:	
Legal and normative documents on local self-governments and state administrations	Participate in the development and implementation of the public regional policy
Social and economic policy and strategy of the country	Interact with the population and representatives of other public structures
Financial-economic principles for the regional development	Represent public administration, be a regional leader
Fundamentals of public management and local governance	Use the given power for the sake and interests of the development of society
Fundamentals of strategic planning and managing the regional development	Promote law and order; protect rights of the citizens and interests of the territory.
Administrators (managers) should know:	
Basic principles of local policy	Plan and organize work
Basic principles of municipal law	Work with different people
Financial-economic basics of local self-governments	Prevent and mitigate conflicts
Administrative methods and procedures	Apply modern methods and approaches
Basic principles of management and organization	Draft and design documents in full compliance with the requirements
Specialists should know:	
Own functional responsibilities and rights	High quality of execution of tasks and instructions
Financial-economic basics of local self-governments	Team-work
Peculiarities of the own job and position	Draft and design documents in full compliance with the requirements
Methods of tasks resolution	Plan and organize own work
Challenges and achievements	Apply modern methods and approaches

Identification of the major functions of different target groups, as well as of the basic requirements to their qualifications, enabled the researchers to single out major directions for prospective training – sets of subjects – and the potential needs each of the target group will likely to have with respect of the fulfilled duties.

Table 11. Evaluation of training needs for target groups

Groups of Disciplines	Target Groups			
	Deputies	Managers	Administrators	Specialists
1. Public and municipal policy				
Policy analysis and evaluation at the local level	X			

Local policy development mechanisms	X	X		
Concept of the regional development policy	X	X	X	X
2. Municipal law				
Legal principles of local self-governments	X	X		
Legal principles of land relations	X	X		
Legal principles of municipal service	X	X	X	X
3. Planning, management and development				
Planning and management of local self-government development	X	X		
Business planning and project management		X	X	
Information provision of management		X	X	X
4. Municipal property management				
Municipal property management		X	X	
Land resources management		X	X	
Methods for effective property management		X	X	X
5. Economy, taxes, budget and finance				
Local taxes and inter-budgetary relations	X	X		
Development of small and medium businesses and farming households		X	X	
New forms of crediting and attraction of investments		X	X	X
6. Human resource management				
Psychology in management	X	X	X	
Decision-making and mitigation of conflicts		X	X	
Career and professional development		X	X	X
7. Managerial skills				
Communication skills and leadership	X	X	X	
Introduction of democratic management principles	X	X	X	X
Preparation of informational and analytical materials		X	X	X

5. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Based on the undertaken research, it is possible to make following conclusions and recommendations.

1. Planning of effective training largely depends on correct identification of target groups, their characteristics and needs.
2. Development of curriculum should be based on the acknowledgement of the role and functional responsibilities of trainees, their knowledge and experience, as well as of the status and organizational capacity of the administrative body or community they represent.
3. Different training approaches and specific curricula and syllabi should be developed and applied for the training of different target groups. For instance, Deputies require more intensive training on policy development, whereas specialists feel need in obtaining practical skills in budgeting, financial analysis, etc.
4. At the same time, different target groups may have similar needs on certain subjects and skills. For example, all target groups need monitoring and evaluation skills.
5. It is advisable to organize short-term training sessions for deputies; and longer-term training courses for specialists.

6. Joint training of elected and appointed officials can be more effective, as it could ensure elimination of the existing barriers between the appointed and elected bodies, it could promote more effective communication networks.

The content of curricula, methods of teaching and duration of training sessions should be oriented on target groups. There are specific peculiarities for each of the target groups. They are as follows:

1. Deputies – as political and policy decision-makers, deputies need to be trained in policy development, strategic planning, monitoring and evaluation of personnel – managers and administrators – performances. They also need information on legislation pertinent to budgeting and financial management.

2. Heads (managers) – as political actors, managers need policy development and policy implementation skills, strategic planning, monitoring, and evaluation of personnel performance. They also need knowledge on land regulation, budgeting, and municipal property management. Skills of human resource management, leadership, and social mobilization and civil society consolidation are also vital to them.

3. Administrators (managers) – need organizational skills to be able to organize and coordinate the work of the administrative body and its subdivisions. They should be well aware of peculiarities of regional policy and basic principles of municipal service. In order to assure efficient performance, administrators need skills of personnel management and knowledge of innovation management.

4. Specialists – besides profound professional knowledge, specialists need legal knowledge on municipal service and state regional policy. They also need knowledge and skills to be able to in the changing social and economic conditions.

Regarding the mentioned above, the number of academic hours for different subjects in curricula for training courses should be differentiated depending on the target group and its needs.

LIST OF SOURCES

7. Constitution of the Kyrgyz Republic, Bishkek 1998.
8. Law of the Kyrgyz Republic “On status of deputies of local keneshes”, 2002.
9. Law of the Kyrgyz Republic “On local self-government and local state administration”, 1999.
10. Law of the Kyrgyz Republic “On municipal property”, 2002.
11. Regulation of the Government of the Kyrgyz Republic #608 “On introducing amendments to the Resolution of the Government of the Kyrgyz Republic #672 “On promoting local self-government development in the Kyrgyz Republic”, September 5, 2002.
12. Guidelines for state administrators and local self-government servants. Bishkek, 1999.

ANNEXES

1. Staffing list of Apparatus of raion state administration
2. Structure and staffing of a town head’s office
3. Structure and staffing of a village head’s office and ayl okmotu

Annex 1. Staffing list of Apparatus of raion state administration

Position	Staff
Head	1
First Deputy Head	1
Deputy Head	1
Head of Apparatus	1
Adviser to the Head of Administration	1
Manager of General Department	1
Chief Specialist	1
Chief Specialist	1
Chief Accountant	1
System Administrator	1
Leading Specialist	1
Leading Specialist	1
Specialist of 1 st category	1
Secretary for the Head	1
Typist	1
Head of Auxiliary Unit	1
Total	17

Annex 2. Structure and staffing of a town head's office

Position	Staff quantity, depending on the number of population	
	Under 30,000	Over 30,000
Head of town	1	1
Deputy Head	1	1
Executive secretary on local self-government affairs	1	1
Leading specialist on healthcare and education	1	1
Leading specialist on culture, sport and youth affairs	1	1
Leading specialist on social protection	1	1
Leading specialist on housing issues, municipal property and construction	1	1
Specialist of the 1 st category on organizational issues	1	1
Chief accountant	1	1
Accountant–cashier	1	'
Clerk-secretary	1	1
Head of finance and economy department	1	1
Deputy Head of Department – Leading Specialist on Expenditures	1	1
Specialist of 1 st category on economy and statistics	1	1
Head of revenue sector– senior tax inspector	1	1
Tax inspector	4	6
Total	19	21

Annex 3. Structure and staffing of a village head's office and aiyl okmotu

Position	Staff quantity, depending on the number of population			
	Under 5,000	5,000-10,000	10,000-20,000	Over 20,000
Head of aiyl Okmotu	1	1	1	1
Deputy Head			1	1
Executive Secretary	1	1	1	1
Leading specialist on social protection	1	1	1	1
Specialist of 1 st category on housing issues, municipal property and construction	0.5	1	1	1
Inspector on cattle breeding and veterinary services	0.5	1	1	1
Clerk-secretary	0.5	1	1	1
Head of financial-economic department – Chief accountant	1	1	1	1
Deputy Head of department – leading specialist on expenditures	1	1	1	1
Specialist of the 1 st category on economy and statistics	0.5	1	1	1
Specialist of the 1 st category on expenditures – accountant-cashier		1	1	1
Head of revenue sector– senior tax inspector	1	1	1	1
Tax inspector		1	2	3
Total	8	12	14	15

DEVELOPMENT OF THE TRAINING CONCEPT FOR ELECTED OFFICIALS AND MEMBERS OF THE RURAL SELF - GOVERNANCE UNITS OF THE KYRGYZ REPUBLIC

INTRODUCTION

Over the last years Kyrgyzstan has been able to achieve a certain level of progress in the development of local self-government – by the year 2002 all cities, towns and settlements have adopted the principles of local self-government. Legislative and regulatory acts, securing the new status of elected authorities and local self-government officials, financial and economic basis and others relations, have been adopted. Availability of sufficient manpower of municipal servants possessing necessary knowledge and skills, able to adequately fulfill their professional responsibilities as well as resolve social and economic problems has become a critical precondition for the success of the reform of self-governance in the Kyrgyz Republic.

As a result of the election of heads of cities and settlements (villages) that took place in 2001, local self-government bodies have been headed by new managerial personnel. However, not all of them have the necessary knowledge and skills for the modern environment. Furthermore, attestation of local self-government staff, which had been conducted earlier, demonstrated that their level of professional knowledge and skills is not high enough. This, as well as continuous changes in the domestic and external environments, make training, retraining and in-service training (qualification upgrading) of elected officials of local self-government bodies a priority issue. The following figures illustrate the scope of this problem. Approximately 16.0 thousand people are employed in the local self-government system, 460 ayil and settlement keneshs (councils) have been established and are operating, as well as 22 city keneshs, 10 mayor's administrations and 12 local (rural) administrations. The importance of this problem is particularly apparent on the lowest – rural – level, where roughly 65% of the population of the country reside and over 50% of the residents live below the poverty line. This predetermines the priority nature of training of personnel of rural local self-government units.

For a number of reasons Kyrgyzstan has not yet developed a clear policy in the sphere of training of local self-government servants. A relevant concept, strategy and the program for their implementation have not been officially adopted yet. For this reason there is as of now no continuously operating system of training, retraining and qualification upgrading for the local self-government servants. There is no national center where local self-government employees could obtain various modern educational services – training courses of different duration and on various topics. Training courses, conducted with the support of different donor organizations, cannot fully satisfy these needs. Ideas, approaches and experience in the conduction of such, however, can become the basis for the formation of the state policy and a uniform system in this sphere.

The Seidel Foundation, as well as other donor organizations, can contribute to the training of local self-government servants in the Kyrgyz Republic, to the formation of a training system, retraining and qualification upgrading for the personnel, as well as to strengthening the relevant capacity.

This research paper provides a draft concept on training of rural local self-government staff in two formats:

- Training under a masters program in “Management” with specialization in “Public administration and local self-governance” with a duration of one year, intended for the representatives of rural local self-government units.
- short-term training courses for elected officials and servants of rural local self-government units and persons, responsible for economics and finance.

The aim of the concept is the creation and justification of an effective model for training personnel from rural local self-government units which would be appropriate according to a series of criteria: needs, aims and objectives, opportunities and capabilities, timeframes, existing capacity, culture, traditions etc.

This research paper on the development of a training concept for rural local self-government staff presents the following for discussion: aims and objectives, target groups and their needs, models for organization of the training process, contents of training plans and curriculum etc.

ONE-YEAR TRAINING

1. GOALS AND OBJECTIVES OF TRAINING

One-year training is one of the ways to satisfy the needs of rural authorities for competent specialists that are capable of fulfilling their professional responsibilities on a high level. One-year training is a post-graduate higher education program on targeted training of specialists from rural local self-government units in professional work in the system of local self-governance on the basis of scientific accomplishments, governance practice and effective training methods. It is assumed that 20 people per year will undergo training under the one-year training program during a period of two years.

Aim of the one-year program is capacity building for the rural authorities and perfection of management and quality of services, rendered by local self-government authorities to the local community.

To achieve this objective the following issues have to be resolved:

- development of the curriculum for the one-year training program;
- agreement upon and adoption of the curriculum;
- selection of candidates on a tender basis;
- organization of the training process and practice (internship);
- ensure guidance in preparation of graduation papers and organize their defense;
- ensure the return of graduates to their previous jobs.

2. TARGET AUDIENCE AND THEIR TRAINING NEEDS

The one-year training program is intended for the servants of rural local self-government authorities that have the wish and the capacity to deepen their knowledge and perfect their skills in the spheres of theory and practice of local public administration and self-governance.

Apart from the usual documents those wishing to undergo training under the program of one-year targeted training will have to produce:

- letters of recommendation from the rural authority – kenesh or ayil okmotu;

- a contract between the candidate and the employer – kenesh or local administration, obliging the graduate to return to his/her previous job on the one hand, and obliging the employer to reemploy the graduate in a position not lower than the one the trainee previously occupied.

3. ORGANIZATION OF THE TRAINING PROCESS

Organization of the training process for the one-year targeted training program has to comply with the state standard on higher education for masters' training in sphere Г.15 (521502) "Management" with specialization "Public administration and local self-governance" (521502) and is based on the following conditions:

- duration of study – 11 months (40 weeks);
- beginning of the training sessions – February 2003;
- first semester – 5 months, then 2 months of practice (internship). Second semester – 4 months;
- in the process of studying every trainee has to study (pass) 38 credit hours on the subjects of the curriculum (total amount of in-class sessions – 1140 hours);
- during the first semester trainees prepare a course paper and have the topic of their graduation paper approved;
- at the end of December state attestation takes place – final examinations and graduation paper defense.

4. CURRICULUM

The curriculum of master program on "Management" with specialization in "Local public administration and self-governance" will contain the following subjects. 30 hours of in-class work have been determined to amount to 1 credit hour.

Name of the subject	Credits
1. Constitutional law	1
2. Basics of public administration	1
3. Public administration in Kyrgyzstan	1
4. Administrative law	1
5. State politics (policies)	2
6. Contemporary philosophical studies	1
7. Theory of economics	2
8. Economy of the public sector	1
9. State budget and finance	1
10. Information and communication technologies in public and municipal governance	1
11. Basics of local self-governance	1
12. Local self-governance in the Kyrgyz Republic	1
13. Municipal property management	1
14. Regional politics	1
15. Geopolitics	1
16. Municipal budget and finance	1
17. Regional economics	1
18. Management and organization	2
19. Organizational behavior	2

20. Human resource management	2
21. Public and municipal service	1
22. Professional ethics and etiquette	1
23. Project management	1
24. Financial and managerial accounting	1
25. Computer training	2
26. Research methods	2
27. English	4
28. Clerical work	1
Total	38

TRAINING COURSES

1. AIMS, OBJECTIVES AND PRINCIPLES

The **general objective** of the courses is assistance in resolving pressing issues of local importance in rural areas of the Kyrgyz Republic by means of improving the professional level of elected officials of rural local self-government units in the sphere of management and that of local self-government units' servants in the spheres of economy and finance to provide them with an opportunity to fulfill their responsibilities with a greater degree of competence.

In order to reach this objective the following **tasks** have to be resolved:

- elaboration of target groups and their needs as far as qualification upgrading in the spheres of management, economics and finance is concerned;
- study of possible alternative methods of organization of training courses and adoption of the chosen variant;
- development of the criteria for the selection of participants of the training courses;
- description of training courses and their modules;
- determination of the duration of the courses and their periodicity;
- establishment of timeframes for the conduction of training courses;
- creation of a budget for training courses;
- selection of forms and methods of conduction of training courses;
- selection of trainers and preparation of training and methodical materials;
- determination of the method of assessment of the effectiveness of the training courses.

Reaching the determined aim as well as finding solutions to the identified objectives will be based on the following principles:

Table 1. Principles of organization and conduction of training courses for servants and elected officials of local self-government authorities in the Kyrgyz Republic

1. Compliance of the content of the training courses with the set objectives, professional responsibilities and needs of the participants.
2. Result-orientation as well as orientation towards the implementation of obtained knowledge in practice.
3. Accord between the topics of the courses, interrelation of the training sessions.
4. Optimum ratio and balance of theoretical and practical sessions.

5. Amount of participants in each training group – 20-25 people.
6. Highly qualified and stable team of trainers.
7. Usage of modern adult training technologies.
8. Preliminary preparation of all training materials (lectures, practical sessions, handout material, slides etc.)
9. Thorough planning of all stages and elements of the training process.
10. Transparency and openness of the management of the courses.

2. TARGET GROUPS AND ASSESSMENT OF THEIR TRAINING NEEDS

Preliminary study of the training needs of the rural local self-government units' (ayil/settlement keneshs and administrations) servants on the basis of their competence, structure and staffing policies allowed us to split the servants into the following target groups:

- members of keneshs;
- heads of ayil/settlement administrations and their deputies;
- administrators;
- specialists of ayil/settlement administrations.

Based on the common need for joint training of target groups “heads” and “administrators”, it appears reasonable to unite these two target groups into one – “Managers”. As a result, the training will be directed at 3 target groups: members of rural keneshs; heads of ayil/settlement administrations and their deputies; specialists of ayil/settlement administrations.

The composition of these target groups is shown in the table below.

Table 2. Composition of target groups of a rural local self-government unit

Target groups	Position
1. Members of keneshs	3 chairpersons of permanent commissions of an ayil/settlement kenesh.
2. Managers	1. Head of ayil/settlement administration 2. Deputy head of an local self-government unit of the ayil/settlement 3. Secretary-in-charge
3. Specialists	Leading specialist on social protection Inspector on livestock and veterinarian services Office secretary <i>Specialist on land issues and municipal property</i> <i>Head of the department of economy and finance – chief accountant</i> <i>Deputy head of department – leading expert on expenditures</i> <i>Specialist on economics and statistics</i> <i>Specialist on expenditures – accountant/cashier</i> <i>Head of the sector on income and revenues – chief tax inspector</i> <i>Tax inspector</i>

Note: Specialists, whose level of professionalism is to be upgraded through training courses, are shown in Italics.

Staffing structure of rural local self-government units is shown in table 3.

Table 3. Staffing structure of local authorities

Target groups	Administrative/territorial level					Total
	Oblast*	Rayon**	Cities	Villages/ settlements	Bishkek	
1. Members of keneshs	257	1126	415	6335	49	8182
2. Managers	35	200	105	1840	6	2186
3. Specialists	252	480	315	4600	53	5700
Total	544	1806	835	12775	108	16068

* Oblast – equivalent of a region (area)

** Rayon – equivalent of a county

On the basis of the assessment of training needs of these target groups as a result of research, conducted earlier, the following themes have been outlined:

- public (state) and municipal politics (policies);
- municipal law;
- planning and development management;
- economics, taxes, budget and finance;
- municipal property management;
- human resource management;
- managerial skills.

The structure of rural authorities per rayon and oblast is shown in Table 4.

Table 4. Structure of rural authorities per rayon and per oblast.

Regions	Rayons	Number of keneshs (administrations)	
Batken	1. Batken	9	29
	2. Kadamzhay	16	
	3. Lyaylyak	4	
Dzhalal-Abad	1. Aksiy	4	56
	2. Ala-Bukin	8	
	3. Bazar-Korgon	7	
	4. Nooken	8	
	5. Suzack	11	
	6. Toguz-Torus	4	
	7. Toktogul	10	
	8. Chatkal	4	
Issyk Kul	1. Ak Suy	15	64

	2. Dzhety Oguz	13	
	3. Issyk Kul	12	
	4. Tyup	13	
	5. Ton	11	
Naryn	1. Ak-Talin	11	54
	2. At Bashin	10	
	3. Dzhumgal	9	
	4. Naryn	14	
	5. Korchorka	10	
Osh	1. Alay	12	81
	2. Aravan	6	
	3. Kara-Suu	16	
	4. Kara-Kuldzha	11	
	5. Nookat	16	
	6. Uzgen	17	
	7. Chon-Alay	3	
Talas	1. Talas	13	34
	2. Kara-Bura	9	
	3. Manas	5	
	4. Bakay-Ata	7	
Chuy	1. Alamedin	15	99
	2. Zhayil	10	
	3. Kemin	12	
	4. Moskovsky	11	
	5. Panfilov	6	
	6. Sokuluk	18	
	7. Chuy	9	
	8. Issyk-Ata	18	

3. APPROACHES TO THE ORGANIZATION OF TRAINING COURSES

Selection of the approach and the model of training of identified target groups from rural local self-government units is affected by many factors. The main factors are:

- objectives of training;
- concrete training needs;
- educational technologies in use;
- resource capacity.

Besides the aforementioned factors, the model of organization of training courses is determined by:

- composition of training groups;
- periodicity of training courses.

1. Two variants of formation of training groups are possible:

- training courses involve representatives of the target groups from rural authorities from different rayons of Kyrgyzstan. In this case it would be reasonable to form training groups from representatives of one target group.
- training courses involve representatives of target groups from rural authorities, but only those that are elected or represent a pilot rayon. In this case it would be reasonable to include several representatives of the same target group from rayon or oblast administrative level into the main training group.

The first variant of formation of training groups we shall call horizontal while the second variant – vertical.

Horizontal variant of formation of training groups assumes that training courses will be organized for each of the target groups separately: members of rural keneshs; heads of local self-government authorities of villages; specialists of rural administrations. The composition of the training groups can be that of a mixed type. In the first case a more homogeneous team of participants is established, team members are equal in their positions – they fulfill the same functions. In the second case the participants are not equal in their positions – they fulfill different functions. This can make the conduct of courses more difficult and have a detrimental effect on their efficiency. It is quite obvious that the first variant is more along the lines of the objective of the training courses.

Quantity-wise the training courses should embrace: members – three chairpersons of member commissions; managers – head of the administration and his/her deputy; specialists – 4 persons – specialists on municipal property, taxes, budget and economy.

Assessment of the expected amount of trained participants taking into account the agreed conditions and the horizontal method of formation of participants of the working groups is shown in the table below.

Table 5. Expected amount of trained participants using the horizontal variant of formation of participants of the training courses.

Target groups	Amount of people from the 1 st kenesh and administration	Amount of keneshs and administrations per 1 course	Amount of participants of the 1 st course	Amount of courses	Amount of keneshs and administrations	Total amount of people trained
Members	3	8	24	3	24	72
Managers	2	12	24	2	24	48
Specialists	4	6	24	4	24	96

Table 5 demonstrates that:

- in order to achieve participation of representatives from all target groups from the same keneshs and administrations using the horizontal method, it is necessary to involve 24 keneshs and administrations in the training process.

- with this purpose in mind it is necessary to form training groups consisting of 24 people in each target group, which assumes invitation of members of 3 keneshs, managers from 12 and specialists from 6 administrations.
- at the same time it is necessary to: organize 3 training courses for the members of keneshs, 2 for managers and 4 for specialists.
- this way 72 members, 48 managers and 96 specialists will be trained, totaling 216 persons.

Vertical variant of formation of training groups allows forming homogeneous groups as well. For example, group of specialists on budgeting from ayil/settlement administrations can also include specialists on budgetary issues from rayon or oblast authorities. This can promote improvement of communication, mutual understanding and could be instrumental in resolving current problems.

Assessment of the expected amount of trained participants using the horizontal method of formation of participants of the working groups is shown in the table below.

Table 6. Expected amount of trained participants using the vertical variant of formation of participants of the training courses.

Target groups	Amount of people from the 1 st kenesh and administration	Amount of keneshs and administrations per 1 course	Amount of participants of the 1 st course			Amount of participants of the 1 st course	Amount of courses	Total amount of keneshs and administrations	Total amount of people trained
			Village	Rayon	Oblast				
Members	3	5	15	3	3	21	4	20	66
Managers	2	10	20	2	2	24	2	20	44
Specialists	4	4	16	4	4	24	5	20	88

Table 6 demonstrates that:

- in order to achieve participation of representatives from all target groups from the same keneshs and administrations using the vertical method, it is necessary to involve 20 keneshs and administrations in the training process.
- with this purpose in mind it is necessary to form training groups consisting of 21, 24 and 24 people in each target group, which assumes invitation of members of 5 keneshs, managers from 10 and specialists from 4 administrations.
- at the same time it is necessary to: organize 4 training courses for the members of keneshs, 2 for managers and 5 for specialists.
- this way 66 members, 44 managers and 88 specialists will be trained, totaling 198 persons.

2. As far as periodicity is concerned, the training courses can be:

- revolving – themes of the training courses are repeated periodically, but every time with a new team of participants.

- continuous – themes of the training courses deepen and develop, but with the same team of participants.

Revolving training courses are used quite extensively and are traditional. It is easier to organize and conduct such trainings. It is difficult however to assess the efficiency of such courses.

Continuous training courses are more effective – they allow for additional training at the courses with in-service training. Practically every training course in this case is a session. This method requires a stable composition of the groups of participants. Besides, this method requires preparation of a greater amount of training materials.

Therefore, in fact 4 models of organization of training courses are possible (Table 7). All of them have certain advantages and disadvantages.

Table 7. Possible models of training of municipal servants

		Horizontal method		Vertical method	
		+	-	+	-
Revolving short-term courses	+	++		++	++
	-	--	Model 1	--	--
Continuous training courses	+	++		++	++
	-	--	Model 3	--	--
		Model 1		Model 2	
		Model 3		Model 4	

Taking into consideration the above results, Table 8 demonstrates a comparison between revolving and continuous methods of organization of training courses.

Table 8. Comparison of methods of organization of training courses

Comparison criteria	Revolving courses	Continuous courses
1. Expected total amount of persons trained	252 people per year	63 people per year
2. Assessment of the results of the courses	Difficult to conduct	Possible to conduct
3. Possibility to resolve practical issues	On case studies	Possible to resolve real objectives
4. Compliance with the needs of the trainees	Difficult to provide strict compliance	Can be provided
5. Communications	Constantly growing	Does not change
6. Required amount of personnel for the courses	Big amount of people with the same needs	Small amount of people with the same needs

4. CRITERIA FOR THE SELECTION OF THE TRAINEES

Selection of all the trainees will be conducted taking into account formal and non-formal criteria for keneshs and administrations.

Table 9. Criteria for the selection of trainees

Formal (objective) criteria	Non-formal (subjective) criteria
1. Budget size (mln. soms)	1. Readiness for cooperation
2. Population ('000s of people)	2. Progressive-thinking staff
3. Municipal property (objects)	3. Capacity of the staff
4. Location (South/North)	4. Stability of the staff
5. Experience with other programs	5. Relations with heads of rayon
6. Communications infrastructure	6. Participation of local community
7. Presence of NGOs	7.

5. CONTENT OF TRAINING COURSES

The conducted research of training needs of the target groups has predetermined the following content of training modules.

Table 10. Target group – Members of keneshs

Titles of training modules and their content
Public (state) and municipal politics (policies)
- Methods of policy formation on the local level
- Concept of regional development policy
Municipal law
- Legal framework for local self-government
Planning and local development management
- Strategic local self-government development planning
Economics, taxes, budget and finance
- Local taxes and inter-budgetary relations
Human resource management
- Psychology of management
Managerial skills
- Communication skills development and leadership
- Introduction of practice of democratic management

Table 11. Target group – Managers

Titles of training modules and their content
Public (state) and municipal politics (policies)
- Methods of policy formation on the local level
- Concept of regional development policy
Municipal law
- Legal framework for local self-government
- Legal framework for municipal service
Planning, management and development
- local self-government development planning and management
- Informational provision of management

Municipal property management
- Methods of effective property management
Economics, taxes, budget and finance
- Local taxes and inter-budgetary relations
Human resource management
- Psychology of management
- Decision making and conflict resolution
Managerial skills
- Communication skills development and leadership
- Introduction of practice of democratic management

Table 12. Target group – Managers

Titles of training modules and their content
Public (state) and municipal politics (policies)
- Concept of regional development policy
Municipal law
- Legal framework for land relations
- Legal framework for municipal service
Planning, management and development
- Business plan development and project management
- Informational provision of management
Municipal property management
- Municipal property management
- Land resource management
Economics, taxes, budget and finance
- Local budget and finance
- Local taxes and inter-budgetary relations
- Financial and managerial accounting
Human resource management
- Career and professional development
Managerial skills
- Preparation of informational and analytical materials

6. METHODS OF TRAINING

The following didactic methods will be used at the training courses:

- lectures
- individual and group practical sessions
- presentations
- discussions, seminars
- business and role games
- case studies

7. RESPONSIBILITIES OF THE PARTIES

The main participants as far as organization and conduction of the training courses are concerned, are: Academy of Management with its Institute of Public and Municipal

Administration, Hanns Seidel Foundation, public service departments of local administrations and local self-government unit of the Government Administration, Association of villages and settlements of the Kyrgyz Republic.

For the sake of organization and conduction of training courses for servicemen and elected officials of rural authorities of the Kyrgyz Republic within the framework of this Concept the participants shall make their contributions in the following manner:

1. Institute of public and municipal administration, Academy of Management shall:

- develop the program of training courses for all target groups;
- create a calendar plan of the training courses;
- perform management of training courses;
- procure trainers for the training courses;
- prepare quarterly reports on the courses conducted;

2. Hanns Seidel Foundation shall:

- support the training courses financially;
- acquaint the relevant parties with the German experience in training courses for local self-government staff
- make independent evaluation and assessment of the training courses.

3. Public service departments of local state administrations and local self-government of the Government Administration:

- provide the training courses with the support of local state administrations;
- participate in the conduction of the training courses;
- participate in the assessment and evaluation of the results of the training courses.

4. Association of villages and settlements of the Kyrgyz Republic shall:

- render assistance in the selection of pilot rayons and villages for the training courses;
- render assistance in the selection of participants for the training courses
- participate in the assessment and evaluation of the results of the training courses.

8. ASSESSMENT AND EVALUATION OF THE RESULTS OF THE TRAINING COURSES

Assessment of effectiveness of the training courses will be conducted by their main participants during and after the training courses using the following criteria:

- knowledge, i.e. what principles, facts and concepts have been adopted;
- effectiveness, i.e. what are the results based on objective indicators;
- conduct of the participants, i.e. how has it changed after the training;
- reaction, i.e. whether the participants liked the courses.

For the sake of assessment of the results of the training courses relevant indicators will be developed and agreed. The following data collection instruments will be used to gather information for assessment purposes:

- testing prior and after the training courses;
- anonymous questionnaires;
- observations;
- polls;
- interviews.

PROF. DR. JUR. DR. JUR. H. C. HEINRICH SCHOLLER

AUSBILDUNG UND FORTBILDUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER AUSBILDUNG FÜR DIE GEMEINDEN¹

Seminar im Rahmen der Hanns Seidel Stiftung – Projekt Kirgisien

I. Der Neuansatz der Gemeindeverwaltung in Kirgisien und die Ausbildung des Öffentlichen Dienstes

Die Kirgisische Verfassung hat zusammen mit der Demokratisierung des Staates den Gemeinden eine besondere Aufgabe zugewiesen. Dies geht aus den beiden wichtigen Gesetzen hervor, die die Gemeindewahlen regeln und die die gemeindliche Selbstverwaltungsorganisation und die gemeindlichen Aufgaben festlegen. Es sind dies: "Code on Elections in the Kyrgyz Republic" und "Law of the Kyrgyz Republic – On Local Self-Government and Local State Administration". Die neu gewählten Mandatsträger und das Personal in den Verwaltungen, v. a. in den Verwaltungen der Kommunen benötigen grundlegende und fachspezifische Informationen über das neue Recht und ihre neuen Aufgaben und Pflichten. Im nachfolgenden soll die Aus- und Fortbildung des Personals der bayerischen Gemeinden (also der Beamten und Arbeitnehmer) dargestellt werden. Die Darstellung soll nur als Vergleich dienen, um für die kirgisische Situation eine pragmatische und angemessene Lösung zu finden.

Das deutsche Beamtenrecht kennt vier Laufbahnguppen: den einfachen, den mittleren, den gehobenen und den höheren Dienst. Voraussetzung für die Einstellung in die jeweilige Laufbahnguppe ist ein entsprechender Bildungsabschluss, der vom Hauptschulabschluss bis zum abgeschlossenen wissenschaftlichen Studium an einer Universität reicht.

II. Grundsätze der Ausbildung

1) Laufbahnbezogene Ausbildung

Für die vier Laufbahnen - höheren, gehobenen, mittleren und einfachen Dienst - gelten unterschiedliche Vorbildungsvoraussetzungen.

Der höhere Dienst rekrutiert sich aus Absolventen der Universität. Das heißt: Juristen, Volkswirte, Betriebswirte, Ingenieure, Ärzte, Biologen u.a. haben eine universitäre Ausbildung.

Da der größte Teil des höheren Dienstes in der Verwaltung - jedenfalls in Bayern - aus Juristen besteht, sei die juristische Ausbildung kurz skizziert:

Das juristische Studium an der Universität dauert mindestens 7 Semester, wobei die Regelstudiendauer bei etwa 9 Semestern liegt. Es folgt ein Staatsexamen, das aus 8 schriftlichen Arbeiten à 5 Stunden und einer etwa 5-stündigen mündlichen Prüfung besteht. Daran schließt sich eine berufspraktische Ausbildung von 1 1/2 Jahren an, die bei Gerichten, Verwaltungsbehörden, beim Rechtsanwalt und bei besonderen Institutionen stattfindet. Abgeschlossen wird die juristische Ausbildung mit der Zweiten Juristischen Staatsprüfung, die aus 11 schriftlichen Arbeiten à 5 Stunden und einer mündlichen Prüfung von 5 Stunden besteht. Der so Geprüfte kann in Deutschland Staatsanwalt, Richter, Verwaltungsbeamter, Rechtsanwalt, Notar oder Rechtsberater in einem Wirtschaftsunternehmen werden.

¹ Für Hinweise und Beratung zu diesem Thema möchte ich ganz besonders Herrn Dr. Jürgen Harbich danken.

Die Beamten des gehobenen Dienstes werden an Fachhochschulen, die des mittleren Dienstes an Verwaltungsschulen ausgebildet. Beamte des einfachen Dienstes werden heute praktisch nicht mehr eingestellt; sie wurden früher in Behörden z.B. als Hausmeister verwendet. Für diese Tätigkeit ist keine verwaltungsspezifische Ausbildung notwendig; vielmehr kommt es auf handwerkliche Kenntnisse und Geschick an. Heute werden Hausmeister, Amtsboten und Kraftfahrer - auch im öffentlichen Dienst - im Arbeiterverhältnis beschäftigt.

2) Ausleseverfahren für die Ausbildung im mittleren und gehobenen Dienst

Voraussetzung für die Ausbildung zum Beamten des gehobenen Dienstes sind das Abitur und in Bayern die erfolgreiche Teilnahme an einem zentralen Ausleseverfahren, das der Staat durchführt. Bei diesem Ausleseverfahren werden die Schulnoten in Deutsch, Mathematik und einer Fremdsprache und zwei - zentral gestellte - schriftliche Arbeiten (Deutsch, Geschichte/Geographie) berücksichtigt. Das Ergebnis des Ausleseverfahrens, an dem in der Regel mehrere tausend Bewerber teilnehmen, wird in einem zentralen Platzziffernverzeichnis festgehalten. Das ist wichtig, weil in der Regel höchstens 10 % der Bewerber von einer Verwaltungsbehörde zur Ausbildung angenommen werden. Und die Behörden sind gehalten, bei der Einstellung das Platzziffernverzeichnis zu berücksichtigen. Dieses Verfahren ist Ausfluss des Leistungsprinzips.

Für die Ausbildung zum Beamten des mittleren Dienstes wird in der Regel der mittlere Bildungsabschluss (10 Jahre allgemeinbildende Schulen) verlangt. Hinzu kommt auch ein zentrales Ausleseverfahren, das nach dem Muster des Verfahrens für den gehobenen Dienst durchgeführt wird und ebenfalls mit einem zentralen Platzziffernverzeichnis abschließt.

Es bleibt festzuhalten, dass sich derjenige, der für den mittleren oder gehobenen Dienst ausgebildet wird, bereits in einem Beamtenverhältnis (auf Widerruf) befindet; er hat insofern einen anderen Status als die sonstigen Studenten der Hochschulen.

3) Ziel der Ausbildung

Der Ausgebildete und erfolgreich Geprüfte muss nicht vom Beginn seiner berufspraktischen Arbeit in jedem Arbeitsbereich als vollwertige Arbeitskraft einsetzbar sein. Er muss aber über solide Grundlagenkenntnisse verfügen, die er während der Ausbildung exemplarisch vertieft hat. Er muss methodisch so geschult sein, dass er sich in die verschiedensten Aufgabengebiete der Verwaltung rasch einarbeiten kann.

4) Theoretische und praktische Ausbildung

Ein Charakteristikum der beruflichen Ausbildung in Deutschland ist das sog. *duale System*: An der Fachhochschule oder der Verwaltungsschule werden die theoretische Kenntnisse vermittelt; daneben wird in den Behörden praktisch ausgebildet. Auf diese Weise wechseln sich theoretische und praktische Ausbildungsabschnitte ab. Diese Art der Ausbildung ist lange erprobt und bewährt.

5) Lehrfächer

Die Ausbildung in Rechtsfächern dominiert. Das hängt mit dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zusammen, wonach jeder Akt der Verwaltung mit dem Recht in Einklang stehen muss. U.a. wird in folgenden Disziplinen ausgebildet:

- Staatsrecht
- Bürgerliches Recht
- Kommunalrecht
- Öffentliche Haushaltswirtschaft (Budgetrecht)
- Öffentliches Baurecht
- Sozialrecht

- Volkswirtschaft
- Betriebswirtschaft (Kosten- Leistungsrechnung)
- Umweltschutzrecht
- Informationstechnik (EDV)
- Kommunikation – Psychologische Grundlagen der Verwaltungstätigkeit

6) Lehrveranstaltungen

Für die Ausbildung des gehobenen Dienstes sind in der entsprechenden staatlichen Ausbildungsverordnung Lehrveranstaltungen von etwa 2400 Stunden (à 45 Minuten), für den mittleren Dienst von etwa 1150 Stunden (à 45 Minuten) vorgesehen. Eine Lehrveranstaltung besteht aber nicht in ausschließlichem einseitigem Dozieren des Dozenten. Vielmehr muss der Dozent darauf hinwirken, dass die Aktivitäten in der Lehrveranstaltung zunehmend auf die Teilnehmer übergehen. Dazu gibt es verschiedene methodische Möglichkeiten: Partnerarbeit, Gruppenarbeit, kleine Vorträge, Projektarbeit. Das bedeutet für den Dozenten einerseits eine intensive, zeitaufwendige Vorbereitung, andererseits eine gewisse Entlastung während der Lehrveranstaltung. Für den Lernenden lautet das Motto: hören, sehen, lesen und eigenes Tun. Diese Art der Pädagogik ist effektiver als die herkömmliche, bei der der Teilnehmer zu passivem Zuhören verurteilt ist.

7) Leistungsnachweise

Die Schüler haben im Rahmen der theoretischen Ausbildung eine ganze Reihe von schriftlichen Arbeiten (meistens Klausuren, zum Teil auch Hausarbeiten) zu schreiben; es sind Übungsaufgaben, die den Lernfortschritt kontrollieren und gegen Ende der Ausbildung auf den Ernstfall, die Prüfung, vorbereiten. Die Schüler müssen jährlich den Notendurchschnitt „ausreichend“ erzielen; anderenfalls können sie die Ausbildung nicht fortsetzen.

Dauert die Ausbildung drei Jahre, findet etwa in der Mitte der Ausbildung eine Zwischenprüfung statt, die die staatliche Ausbildungsverordnung entweder schlicht als Test oder auch als Hürde ausgestaltet.

8) Stoffgliederungspläne

Die Lehrfächer sind in der jeweiligen Ausbildungs- und Prüfungsordnung nur allgemein vorgegeben; sie sind nicht im Detail beschrieben. Die Lehrfächer bedürfen daher für Schüler und Lehrkräfte der Konkretisierung. Das geschieht durch Stoffgliederungspläne, die für jedes einzelne Lehrfach erarbeitet werden müssen. Die Pläne konkretisieren einerseits den Inhalt des Fachs und legen andererseits fest, mit welcher Intensität in den einzelnen Teilbereichen des Fachs zu unterrichten ist. Die Stoffgliederungspläne sind wichtig für Ausbildung und Prüfung.

9) Lehrbücher

Die Lehre muss durch Lehrbücher begleitet und ergänzt werden. Die Lehrbücher werden in Bayern von haupt- und nebenamtlichen Lehrkräften der Bayerischen Verwaltungsschule verfasst. (Das gilt natürlich nicht für die Universitätsausbildung.) Sie berücksichtigen insbesondere die für die Ausbildung und Prüfung maßgebenden Stoffgliederungspläne. Jedenfalls darf der Studierende seine Kenntnisse nicht nur über die Lehrveranstaltung erwerben. Der Dozent muss Interesse für sein Lehrfach wecken, er kann Schwerpunkte setzen, er darf auf keinen Fall das Buch ersetzen.

10) Lehrkräfte

Die Lehre wird wahrgenommen von hauptamtlichen (full-time-teachers) und nebenamtlichen (part-time-teachers) Dozenten. Die hauptamtlichen Dozenten unterrichten

vorwiegend in Fächern, in denen es auf Methodik und Systematik besonders ankommt. Dazu gehören Grundlagenfächer wie Staatsrecht und bürgerliches Recht, die ohne täglichen Bezug zur Praxis gut gelehrt werden können.

In Einrichtungen der Verwaltungsausbildung wird in Deutschland der größere Teil des Unterrichts von nebenamtlichen Lehrkräften erteilt. Das sind Praktiker (Verwaltungsbeamte und Richter) aus den verschiedensten Gerichten, staatlichen und kommunalen Behörden. Für diese Lehrtätigkeit, die die Beamten während ihrer Dienstzeit ausüben, wird ein Honorar gezahlt. Hierbei darf nicht vergessen werden, dass die Beamten in ihrem Hauptamt nicht entlastet werden und sich außerhalb der Dienstzeit auf den Unterricht vorbereiten müssen.

Die haupt- und nebenamtlichen Lehrkräfte sind für die Arbeit in der Verwaltung ausgebildet; eine pädagogische Ausbildung fehlt ihnen. Dieses Manko muss durch Pädagogikseminare ausgeglichen werden. Die diesbezüglichen Erfahrungen sind sehr gut.

11) Prüfungen

Die Ausbildung schließt mit einer Prüfung ab, die aus einem schriftlichem und mündlichem Teil besteht. Prüfungsfächer sind grundsätzlich die Lehrfächer. Es hat sich nämlich nicht bewährt, ein Fach nur zu lehren, es aber von der Prüfung auszuschließen, weil die Studierenden - und manchmal auch die Lehrkräfte - für dieses Fach nicht ausreichend motiviert sind. In der schriftlichen Prüfung haben die Kandidaten an mehreren aufeinander folgenden Tagen Aufgaben in einer Zeit von bis zu fünf Stunden zu bearbeiten. In den Aufgaben sind im allgemeinen Fälle aus der täglichen Verwaltungspraxis zu bearbeiten. Den Kandidaten wird ein konkreter Sachverhalt vorgegeben; die Kandidaten müssen in einem Gutachten beurteilen, oder durch behördlichen Bescheid entscheiden, ob eine Baugenehmigung zu erteilen ist, ob ein Gemeinderatsbeschluss als rechtswidrig zu beanstanden ist, ob und in welcher Höhe Sozialhilfe gewährt werden muss o.ä.

Die Prüfungsaufgaben werden von einem unabhängigen, d.h. nicht weisungsabhängigen Prüfungsausschuss (der üblicherweise auf Grund einer Rechtsvorschrift für drei Jahre bestellt ist) ausgewählt. Die Bearbeitungen der einzelnen Kandidaten werden von zwei unabhängigen Korrektoren bewertet; wesentlich ist dabei, dass die Bearbeitungen nicht mit dem Namen der Kandidaten, sondern nur mit einer Nummer versehen sind. Damit werden Begünstigungen durch die Prüfer ausgeschlossen.

Die mündliche Prüfung wird ebenfalls von unabhängigen Prüfern abgenommen, wobei immer mehrere - in der Regel drei - Prüfer gemeinsam prüfen und bewerten. Dadurch wird die Willkür eines einzelnen unkontrollierten Prüfers ausgeschlossen.

In Bayern ist es üblich, dass das Prüfungsamt am Ende der Prüfung ein Platziffernverzeichnis anfertigt, in dem die Rangfolge aller Kandidaten festgehalten wird. Im einzelnen Prüfungszeugnis wird vermerkt, wie viel Kandidaten an der Prüfung teilgenommen haben und welchen Rang der Kandidat erreicht hat.

12) Keine Einstellungsgarantie

Die Geprüften haben keinen Anspruch darauf, nach erfolgreich abgelegter Prüfung in ein Beschäftigungsverhältnis übernommen zu werden. Soweit sich die Studierenden während der Ausbildung in einem Beamtenverhältnis (auf Probe) befanden, sind sie mit der Aushändigung des Prüfungszeugnisses kraft Gesetzes aus dem Beamtenverhältnis entlassen. Da die Verwaltungsbehörden aber im allgemeinen bedarfsoorientiert ausbilden, ist eine bestandene Prüfung fast eine Garantie für eine Anstellung. Doch kommt es vor, dass der Geprüfte keinen Platz bei seiner Ausbildungsbehörde erhält. Er hat dann aber die Aussicht, bei einer anderen Dienststelle innerhalb Deutschlands einen Arbeitsplatz zu finden. Die breit angelegte und von den konkreten Verhältnissen der Verwaltungsbehörden unabhängige theoretische Ausbildung

durch die Verwaltungsschule garantiert eine vielseitige Einsetzbarkeit in den verschiedensten staatlichen und kommunalen Behörden.

13) Eine Besonderheit: auch nebendienstliche Lehrgänge für Angestellte

Fast in jeder Behörde arbeiten auch Angestellte ohne Verwaltungsausbildung; sie üben Hilfsfunktion aus. Für Hilfskräfte dieser Art, die sich weiterqualifizieren wollen, bieten die Verwaltungsschulen sog. nebendienstliche Lehrgänge an: Z.B. werden für ein bis zwei Jahre an einem Tag in der Woche theoretische Unterrichtsveranstaltungen durchgeführt; zum Teil werden diese Veranstaltungen auch „geblockt“. Diese Lehrgänge werden in zwei Stufen angeboten: die erste Stufe, die sich über ein Jahr erstreckt hat das Ausbildungsziel, die Angestellten für die Funktionen vorzubereiten, die der mittlere Dienst ausübt. Sie stehen dann auch gehaltsmäßig dem mittleren Dienst gleich. Der Umfang der Ausbildung beträgt sechs Wochenstunden über den Zeitraum eines Jahres (300 Stunden). Er wird neben der normalen Arbeitszeit absolviert und mit einer Prüfung abgeschlossen. Wird dieser Unterricht „geblockt“, dann wird der Angestellte beurlaubt und nimmt einen Monat lang an einem Ganztagsunterricht teil. Die zweite Phase dieses Unterrichtes, die sich an die erste anschließen kann, umfasst ein weiteres Jahr mit 12 Unterrichtsstunden (600 Stunden) und der Möglichkeit der „Blockung“ während eines Zeitraumes von zwei Monaten. Sie schließt mit einer Prüfung, die den Angestellten in eine Lage versetzt, Funktionen des gehobenen Dienstes zu erfüllen. Auch sie schließt mit einer Prüfung und einem Zeugnis ab. Bis zu 50 % der Teilnehmer an den Ausbildungsmaßnahmen der Bayerischen Verwaltungsschule sind solche Angestellte der Kommunen. Eine solche Verfahrensweise bietet sich v. a. auch für Transformationsländer an. Am Ende der Lehrgänge stehen Prüfungen, die den oben beschriebenen Prüfungen entsprechen. Für die Angestellten bedeutet die Teilnahme an solchen Lehrgängen eine Doppelbelastung, weil sie auch noch ihren Arbeitsplatz auszufüllen haben. Der Vorteil besteht aber darin, dass sie sich weiterqualifizieren können, ohne ihren Arbeitsplatz aufzugeben zu müssen. Nach bestandener Prüfung haben sie die Chance, eine höherwertige Tätigkeit und damit eine höhere Vergütung zu erhalten.

Und wenn sie die Prüfung nicht bestehen, stehen sie nicht auf der Straße, weil sie ihren Arbeitsplatz behalten. Von dieser Art der Qualifizierung wurde nach der Wiedervereinigung Deutschlands in den ehemals sozialistischen Ländern Deutschlands rege Gebrauch gemacht.

III. Grundsätze der Weiterbildung

1) Lebenslange Weiterbildung

Ob wir die Verhältnisse im Osten oder Westen Europas betrachten, es wird im Grunde keinen Unterschied geben: Die Verhältnisse in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ändern sich ständig, und schnell dazu. Will die Verwaltung ihren vielfältigen Aufgaben zeitgemäß gerecht werden, müssen ihre Mitarbeiter regelmäßig mit den neuesten Erkenntnissen und Entwicklungen auf allen für die Verwaltung relevanten Gebieten vertraut gemacht werden. Extrem gesprochen bedeutet das: Weiterbildung in Permanenz.

2) Fachspezifische Weiterbildung

Die sog. fachspezifische Fortbildung hat das konkrete Tätigkeitsfeld der Mitarbeiter im Auge. Einen Schwerpunkt bilden rechtliche Aspekte, z.B. auf dem Gebiet des Dienstrechts, des Baurechts, des Kommunalrechts, des Ausländerrechts, des Umweltschutzrechts, des Europarechts. Die Palette erfasst praktisch alle Rechtsgebiete, die für die Arbeit in den Verwaltungsbehörden relevant sind. Die Seminarteilnehmer werden mit der neuesten Rechtsprechung, mit neuen Gesetzen und auch mit Gesetzentwürfen vertraut gemacht.

Die Teilnehmer haben häufig Gelegenheit, schon vor dem Seminar schriftliche Fragen einzureichen, die der Dozent dann im Seminar behandelt. Das schließt aber nicht aus, alle fachbezogenen Fragen - auch ohne Ankündigung - im Seminar zu stellen. Ein weiterer Effekt der Seminare ist der Erfahrungsaustausch der Teilnehmer, die von den verschiedensten Behörden aus allen Regionen des Landes kommen und im Seminar erfahren, wie ihre Kollegen mit den gleichen Problemen fertig werden. Dieser Erfahrungsaustausch wird sehr geschätzt, weil er durch nichts zu ersetzen ist.

3) Arbeitsplatzübergreifende Weiterbildung

Die Arbeit in der Verwaltung erschöpft sich nicht im Vollzug von Vorschriften, so wichtig diese für einen Rechtsstaat sind. Ein guter Mitarbeiter in der Verwaltung braucht über Rechtskenntnisse hinaus viele Kenntnisse und Fähigkeiten, die von seinem konkreten Aufgabenfeld unabhängig sind. Jeder Mitarbeiter hat Kollegen und Vorgesetzte und ist - in aller Regel - selbst auch Vorgesetzter. Am Arbeitsplatz gibt es viele Konflikte, deren Bewältigung durch psychologisch orientierte Seminare erleichtert werden kann. Die Führung von Mitarbeitern, einer Abteilung oder einer ganzen Behörde ist eine so schwierige Aufgabe, dass Führungsseminare auf diese Aufgabe vorbereiten sollen.

Angehörige der Verwaltung müssen in kleinerem Kreis und vor größerem Publikum immer wieder Reden halten. Diese Reden erreichen häufig nicht ihr Ziel, obwohl sie einen guten Inhalt haben. Rhetorikseminare, Seminare für Gesprächs- und Verhandlungsführung unter Einschluss praktischer Übungen unter Benutzung einer Videokamera müssen daher für die Mitarbeiter der Verwaltung obligatorisch sein.

In vielen Ländern ist das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger problembeladen. In einem demokratischen freiheitlichen Rechtsstaat ist dieses Verhältnis natürlich ein anderes als in einer Diktatur. Seminare zu diesem Thema müssen daher ständiger Bestandteil des Programms eines Fortbildungsinstituts sein. Führungskräfte und Sachbearbeiter müssen sich bewusst sein, dass die öffentliche Verwaltung nicht nur die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, sondern auch Dienstleistungen zu erbringen hat.

Aus dem großen Spektrum der arbeitsplatzübergreifenden Weiterbildung sind noch Seminare für Arbeitsorganisation, Zeiteinteilung (= Zeitmanagement), rationelles Lesen und Gedächtnistraining zu erwähnen. Unverzichtbar ist auch die Schulung in der modernen Informationstechnik.

4) Entsendung zum Seminar

Die Entscheidung darüber, welcher Mitarbeiter zu welchem Seminar angemeldet wird, trifft das Personalamt der jeweiligen Dienststelle. Unmittelbare Anmeldungen durch die Beamten selbst sind nicht üblich.

Die Frage ist aber, auf Grund welcher Kriterien die Personalämter entscheiden, wen sie zu Weiterbildungsseminaren anmelden. Die Praxis ist unterschiedlich: Manche Personalämter melden - etwas extrem gesprochen - den Mitarbeiter an, der sein Interesse für ein Seminar zuerst bekundet. Es bedarf nicht großer Einsicht, um dieses Zufallsprinzip nicht gut zu finden. Wenn man bedenkt, dass das Geld für die Weiterbildung der Mitarbeiter begrenzt ist, dann muss die Entscheidung darüber, wer zu einem Seminar entsandt wird, systematisch vorbereitet und nach Gesichtspunkten der Effektivität getroffen werden. Hier liegt hohe Verantwortung beim Personalamt; dieses soll nach objektiven Kriterien (Anforderungen am Arbeitsplatz, Vorbereitung auf neue Aufgaben) die Weiterbildung der Mitarbeiter planen und fördern. Es ist anzustreben, dass jeder Mitarbeiter mindestens einmal im Jahr an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen kann.

5) Seminargröße

An einem Seminar, das primär der Vermittlung und Vertiefung von Fachkenntnissen dient, können 20 bis 25 Personen teilnehmen. Ist die Teilnehmerzahl größer, wird eine Diskussion im Seminar erheblich erschwert, wenn sie nicht ganz unterbleibt. Monologe des Dozenten müssen vermieden werden. Es ist anzustreben, dass sich im Seminar auch Gespräche entwickeln, zum Teil auch zwischen den Seminarteilnehmern. Wenn man dieses Ziel verfolgt, muss sich die Teilnehmerzahl in Grenzen halten.

Wenn ein Seminar dem Verhaltenstraining der Teilnehmer gilt, wie das z.B. bei Seminaren für Rhetorik und Verhandlungsführung der Fall ist, sollten am Seminar nicht mehr als 12 bis 14 Personen teilnehmen. Andernfalls sind Übungen nicht im wünschenswerten Maß möglich, und das Seminar verfehlt seinen Zweck.

6) Dozenten

Bei den fachspezifischen Seminaren sind die Dozenten in aller Regel Praktiker aus Verwaltungsbehörden und Gerichten. Wenn in Fachgebieten besonders aktuelle Dinge vermittelt werden sollen, kommen als Dozenten auch Beamte aus den Ministerien in Betracht. Für Seminare mit Verhaltenstraining (z.B. Rhetorik, Führung, Verhandlungsführung) werden häufig freiberuflich Tätige als Dozenten eingesetzt; das hat den Vorteil, dass man sich von einem solchen Dozenten auch wieder leicht trennen kann, wenn er sich nicht bewährt. Denn bei Seminaren dieser Art hängt der Erfolg der Seminarveranstaltung entscheidend von der Persönlichkeit des Dozenten ab.

7) Dauer und Ort der Seminare

Für Veranstaltungen, die im wesentlichen der Vermittlung aktueller Informationen dienen, mag ein Tag ausreichen. Häufig dauern fachspezifische Seminare drei bis fünf Tage; wegen der Personalknappheit in den Verwaltungsbehörden und der begrenzten Finanzmittel drängen die Behörden auf eine eher kürzere Seminardauer. Wenn es um komplexere Themen geht, wenn es in Seminaren insbesondere um Verhaltenstraining geht, sind in der Regel eine Woche notwendig.

Es hat sich gut bewährt, wenn die Fortbildungsseminare außerhalb des Dienstortes in einer Bildungsstätte durchgeführt werden, in der die Teilnehmer auch Unterkunft und Verpflegung erhalten. Fern vom täglichen Betrieb ist der Kopf freier, nimmt neue Gedanken leichter auf und kann sie intensiver, d.h. besser verarbeiten. Hinzu kommt ein weiterer großer Vorteil, der nicht unterschätzt werden darf: die Gespräche mit den Kollegen außerhalb des Seminars, der bereichernde Erfahrungsaustausch und das Knüpfen von Kontakten, die der weiteren beruflichen Arbeit zugute kommen.

Erfahrungen der letzten Jahre lehren leider, dass die Behörden, die die Seminarkosten tragen, zunehmend darauf hinwirken, Weiterbildungsseminare auch ohne Unterkunft und Verpflegung anzubieten. Es ist schwer, sich dieser finanziell bedingten Tendenz zu widersetzen. Daher werden auch sog. In-house-Seminare durchgeführt. Diese finden in der Regel bei größeren Dienststellen statt, wenn es darum geht, eine größere Anzahl von Mitarbeitern einer Behörde gleichzeitig in ein und derselben Weise weiterzubilden.

8) Kosten der Seminare

Es ist in Deutschland üblich, dass die Kosten für die Weiterbildung nicht vom einzelnen Beamten getragen werden, sondern vom Staat oder der Behörde, bei der der Beamte beschäftigt ist. Der Beamte braucht also keine Seminargebühr zu entrichten; seine Fahrtkosten werden ihm erstattet; in der Bildungsstätte wird er auf Kosten seiner Dienststelle verpflegt oder er erhält für die Verpflegung ein entsprechendes Tagegeld. Auch für die Dauer der Weiterbildung erhält der Beamte sein ungekürztes Gehalt. Diese Regelung wird damit begründet, dass die Weiterbildung

dem Dienst, d.h. der besseren Erfüllung der Dienstgeschäfte, dient. Das ist eine für den Beamten durchaus komfortable Regelung.

9) Evaluierung

Es ist sehr schwer zu messen, ob eine Weiterbildungsmaßnahme erfolgreich war. Üblicherweise kann sich der Teilnehmer eines Seminars zu allen Aspekten des Seminars schriftlich äußern: zu Lehrsaal, zu Unterkunft, zu Verpflegung, zu Auswahl der Themen und zum Dozenten. Wenn sich der Seminarteilnehmer insgesamt zufrieden äußert, hat der Veranstalter auch Grund zu einer gewissen Zufriedenheit. Doch das allein genügt nicht. Viele, aber bei weitem nicht alle Dienststellen verlangen vom Beamten, der ein Weiterbildungsseminar besucht hat, einen Bericht, in dem er sich konkret äußert, in welcher Weise er das im Seminar Gelernte bei seiner Arbeit umsetzen kann. Denn es muss auf jeden Fall verhindert werden, dass der Beamte ein Seminar nur als willkommene Abwechslung von der täglichen Arbeit betrachtet. Ein sog. Bildungstourismus muss verhindert werden.

10) Erarbeitung und Veröffentlichung des Weiterbildungsprogramms

Die Bildungsinstitution, die für die Weiterbildung verantwortlich ist, muss ein Programm entwickeln und anbieten, das den Bedürfnissen der Praxis entspricht. Es hat sich bewährt, die Behörden, die regelmäßig Seminarteilnehmer entsenden, also z.B. staatliche und kommunale Behörden, auch Arbeitgeber und Berufsverbände, bei der Ausarbeitung des Programms zu beteiligen. Das geschieht zweckmäßigerweise auf schriftlichem Weg und in Dienstbesprechungen. In der Praxis haben sich Jahresprogramme, aber auch Halbjahresprogramme bewährt. Unabhängig davon wird es immer wieder notwendig sein, Seminare mit besonders aktuellen Themen zusätzlich anzubieten. Das Weiterbildungsinstitut muss sich durch Flexibilität auszeichnen.

Das Weiterbildungsinstitut hat für die Bekanntmachung seines Programms zu sorgen, z.B. durch Versendung einer Programmbroschüre an die Behörden, die üblicherweise Seminarteilnehmer entsenden oder/und über das Internet. Es muss vermieden werden, dass Seminare nur deswegen nicht besucht werden, weil das entsprechende Seminarangebot Behörden und Beamten nicht bekannt war.

IV. Entwicklungstendenzen

1. Ditochromie

In Deutschland gibt es eine Reihe von Reformansätzen und Reformversuchen, die sich auf das Beamtenrecht und auf die Ausbildung und Fortbildung erstrecken. Hierzu gehörte vor allem nach der Wiedervereinigung die Frage, ob man die Aufteilung in Beamtenenschaft und Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst aufrechterhalten soll oder ob man einen einheitlichen öffentlichen Dienst ohne die tückischen Beamtelemente schaffen soll. In der früheren DDR gab es kein Beamtenrecht sondern nur einen öffentlichen Dienst im Sinne öffentlich-rechtlicher Arbeitnehmer. Dennoch hat sich zunächst das Modell des westdeutschen Beamtenrechts und der Beamtenenschaft auch in den Ländern der ehemaligen DDR rasch entwickelt. Beamtenrecht und Beamtenausbildung oder Ausbildung im öffentlichen Dienst sind dabei mehr oder weniger dem ehemaligen westdeutschen Modell gefolgt. Allerdings ist die Diskussion des Abbaus oder der Umwandlung des Beamtenstatus nicht zum Erliegen gekommen. Ein wesentlich neues Element ist das Leistungsprinzip, das Beförderungen und Zulagen zulässt, die nicht mehr dem Altersprinzip entsprechen. D. h. nicht der Älteste der Beamtenenschaft steht als erster zur Beförderung an, sondern derjenige der vom Leistungsprinzip her am besten zu qualifizieren ist.

2. Angestellte und Arbeiter

Darüber hinaus hat man aufgrund eines Vorstoßes der Gewerkschaft ernstlich in Erwägung gezogen, die Unterteilung des öffentlichen Arbeitnehmerverhältnisses in Angestellte und Arbeiter aufzuheben. Es wird in naher Zukunft nur noch einen öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmer geben. Heute ist auch die Tätigkeit der früheren Arbeiterschaft wesentlich komplizierter und qualifizierter geworden, als es früher der Fall war. Mit der Aufhebung der Zweiteilung in Beamte und öffentlich-rechtliche Arbeitnehmer oder besser Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst gewinnt aber auch die Diskussion wieder an Bedeutung, ob der Beamtenstatus in bisherigem Umfange aufrecht erhalten werden kann.

3. Beamtenfachhochschule

Im Ausbildungsbereich wurde schon bemerkt, dass wohl in Zukunft immer mehr Juristen auf der Fachhochschule ausgebildet werden. Aus dieser Gruppe rekrutieren sich dann die Beamten des sog. gehobenen Dienstes. Es ist aber auch zu erkennen, dass immer mehr Stellen von Beamten des gehobenen Dienstes besetzt werden und dass dadurch der höhere Dienst rein zahlenmäßig zurückgeht. Im Bereich der Sicherheits- und Polizeiverwaltung, mit Ausnahme der obersten Polizeipräsidenten kommen heute schon fast alle Polizei- und Sicherheitsbeamte aus dem gehobenen Dienst. Es ist also eine Verschiebung von der universitären Ausbildung auf die Ausbildung in der Fachhochschule festzustellen. Diese Ausbildung ist praxisnäher, straffer geführt und zeitlich kürzer.

Die Dreiteilung der Ausbildung zwischen Universität, Fachhochschule (Beamtenfachhochschule) und Verwaltungsschule wird sich in Zukunft auch verändern. Es ist wahrscheinlich, dass ein Großteil auch der mittleren Beamten auf Fachhochschulen ausgebildet werden. Auch der mittlere Dienst wird in Zukunft immer mehr mit Elektronik und moderner Technologie arbeiten. Dies bedingt eine Anhebung der Ausbildung.

Für Kirgisien wird daraus zu entnehmen sein, dass man die Ausbildung zum mittleren und gehobenen Dienst auf jeden Fall in einer Verwaltungsschule oder Verwaltungshochschule zusammenfasst. Ein einfacher Dienst wird sicher am besten durch privatrechtliche Angestelltenverhältnisse abgedeckt werden können. Es bleiben zwei verschiedene Hochschul- oder Schultypen übrig:

Die juristische Fakultät an der Universität und eine einheitliche Verwaltungshochschule oder Verwaltungsschule. Ob es sinnvoll ist aus dieser Unterrichtseinheit einer Verwaltungsschule eine eigene Polizei- und Sicherheitsschule abzutrennen, ist eine Frage die hier nicht beantwortet werden kann.

4. Andere Modelle

Die letzten Ausführungen haben schon gezeigt, dass auch das deutsche Modell kein starres Modell ist, so dass es sich in Veränderung und Fortentwicklung befindet. Außerdem sollte von uns aus auch kein einheitliches deutsches Modell empfohlen werden, sondern nur als Lernprogramm eine Orientierung an einem neuen westlichen Modell vorgeschlagen werden. Neben dem deutschen Modell gibt es natürlich eine Reihe anderer Modelle, die vor allem aus dem amerikanisch-englischen Rechtssystem stammen. Sie wurden hier nicht berührt, über sie muss aber gelegentlich referiert und diskutiert werden.

V. Schlussbemerkung

In der Begegnung mit der öffentlichen Verwaltung erlebt und spürt der Bürger den Staat am unmittelbarsten. Deswegen muss den Angehörigen der Verwaltung, den Beamten und Angestellten des Staates und der Kommunen, bereits in der Ausbildung und immer wieder in der Weiterbildung klargemacht werden, wie sie ihre Aufgaben zu verstehen und in welchem Geiste sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben. Das heißt konkret: Beamte und Angestellte müssen dem

Gemeinwohl verpflichtet sein, sie sind für alle Bürger da, nicht nur für die Bürger der einen oder anderen Partei. Sie müssen ihren Entscheidungen Gesetz und Recht zugrundelegen und müssen sich parteipolitischen Einflüssen widersetzen, wenn diese rechtswidrig sind. Wenn ein Rechtsstaat nicht nur auf dem Papier stehen soll, müssen sich alle Kräfte in Staat und Gesellschaft für ihn einsetzen. Die Aus- und Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung - richtig verstanden - kann einen beachtlichen Beitrag leisten, den Rechtsstaat auszubauen und zu festigen. Für die neue Kommunalverwaltung in Kirgisien gelten diese Grundsätze genauso wie für die deutsche Kommunalverwaltung oder die Staatsverwaltung. Auch in Deutschland gab es eine Umschulung und zwar sowohl beim Wiederaufbau der Gemeinden nach 1945, als auch nach der Wiedervereinigung im Jahre 1989. An die Stelle der Umschulung ist heute weitgehend die Fort- oder Weiterbildung getreten, da die moderne Gesellschaft sich in einem raschen Wandel befindet. Das wird auch für Kirgisistan gelten. Bei der Entwicklungszusammenarbeit, die Kirgisistan und Bayern anstreben, geht es nicht darum, ein fremdes Modell zu übertragen, sondern das eigene Modell der Kommunalverwaltung Kirgisistans auf der Grundlage der Erfahrung anderer zu entwickeln.

STELLUNGNAHME ZUM REPORT „TRAINING NEEDS ASSESSMENT“

I. Kommunalrecht und Kommunale Wissenschaft

In Deutschland unterscheidet man zwischen dem Kommunalrecht als Teil des allg. Verwaltungsrechts und den kommunalen Wissenschaften als Teil der Verwaltungswissenschaften. Beide Disziplinen haben verschiedene Ausgangspunkte:

Das Recht ist eine normative, die Verwaltungswissenschaften eine faktische Wissenschaft. Beide müssen aber zusammengreifen und sich gegenseitig ergänzen. Bei der näheren Durchsicht durch den oben zitierten Report fällt auf, dass das Wort Recht (Law) im Report nicht auftaucht; weder bei der ersten oder zweiten „target group“: den Delegierten (Deputies) und den Verwaltungsleitern (Heads) noch bei den beiden anderen Gruppen den Verwaltern (Administrators) und den Spezialisten (Specialists). Bei den letzten beiden Berufsgruppen ist allerdings immer wieder die Rede von Organisation – „personal management“. Darunter wird man sicher auch die Organisationsgewalt und die Durchführung der Organisation durch innerdienstliche Verwaltungsakte oder sogar durch Normen oder Verwaltungsakte nach außen verstehen können. Das heißt, der Begriff des „personal management“, schließt sicherlich dienstrechtlche und beamtenrechtliche Funktionen und Maßnahmen mit ein. Immerhin ist es wichtig, auf diesen Unterschied der beiden Ausgangspunkte von vornherein hinzuweisen, weil ja in den verschiedenen Ausbildungsplänen klargestellt werden muss, ob es sich hier mehr um eine verwaltungswissenschaftliche oder mehr um eine rechtliche Strukturierung der Ausbildung handelt. Da zu sehr auf die verwaltungswissenschaftlichen Aspekte abgestellt wird, kommt der Report auch zum Ergebnis, dass für die verschiedenen vier „target groups“ vier verschiedene Ausbildungspläne erstellt werden müssen. Es trifft zu, wenn man vom Verwaltungswissenschaftlichen her vier verschiedene Funktionen sieht, es trifft aber nicht zu, wenn man bei allen „target groups“ das Recht als eine verbindliche Klammer ansieht. Denn natürlich müssen alle vier Gruppen sich am Recht orientieren, wenn auch ihr Verhältnis zum Recht ein verschiedenes sein dürfte. So werden die Deputierten in den Beschlussorganen und den Beschlussgremien sich mehr mit Rechtsetzung, also der Gesetzgebung, beschäftigen und sind daher weniger an Gesetze gebunden, – selbstverständlich sind sie aber den Landesgesetzen unterworfen – während alle anderen drei „target groups“ selbstverständlich an kommunale als auch landesrechtliche Rechtsvorschriften gebunden sind. Es scheint daher sinnvoll zu sein, einen wichtigen Abschnitt der Ausbildung für die Deputierten und die Verwaltungsleiter zusammenzufassen und nur die spezifischen Abschnitte ihrer Ausbildung einzeln, d.h. mit den beiden Gruppen getrennt, vorzunehmen. Natürlich kann man Deputierte und Spezialisten nicht zusammen trainieren, weil erstere tatsächlich sehr viel stärker auf „policy making“ oder „policy development“ orientiert sind, während die letztere Gruppe mehr praktische „skills“ erlernen muss (z.B. die Handhabung des Budgets oder die Durchsetzung von abgabenrechtlichen Vorschriften). Darüber hinaus gibt es aber auch für alle vier „target groups“ gewisse Ausbildungsgegenstände, die gemeinsam durchgeführt werden können, weil sie für alle Gruppen gleich sind. Zutreffend ist auch die Bemerkung, dass die Spezialisten eine längere Trainingsperiode brauchen, gerade eben auch, weil sie im Gemeinderecht viel stärker ausgebildet werden müssen.

II. Die Notwendigkeit von Rechtskenntnissen

Sieht man den Report daraufhin durch, welche Aufgaben vor allem dem Training der Deputierten zukommen, dann werden hier „policy making“, „evaluation“, „monitoring“ in erster Linie erwähnt und erst in zweiter Linie Rechtskenntnisse. Hier kommt auch das Haushaltswesen und die Finanzierung vor. Selbstverständlich ist das im deutschen Recht eine zentrale Aufgabe, da ja der Gemeinderat die Haushaltssatzung aufstellt, welche die Grundlage für die zu erzielenden finanziellen Einkünfte der Gemeinde ist.

Ganz ähnlich ist auch die Überbetonung der verwaltungswissenschaftlichen Kenntnisse bei den Verwaltungsleitern, wo ebenfalls erst in zweiter Linie Rechtskenntnisse als erforderlich angesehen werden, die sich auf Budgetverwaltung von Gemeindeeigentum, Führung des Verwaltungsapparates und Kontaktpflege mit der Bevölkerung beziehen. Hier wird auch erwähnt, dass sie Führungsqualitäten haben müssen, weil sie ja dem Beamtenapparat vorstehen.

Erst bei den Verwaltern („administrators“) tritt das Verwaltungsrecht in den Vordergrund:

Es wird organisiertes Umsetzen, Beherrschung des Apparates, Kenntnis der Grundfunktionen des kommunalen Servicesystems verlangt. Ebenso werden hier auch Managementfähigkeiten und persönlich verantwortliches Handeln erwähnt. Allerdings taucht hier auch nicht der Begriff des Verwaltungsrechtes auf, sondern immer nur, aus der Sicht der Verwaltungswissenschaften, der Begriff des Managements. Der Rechtsstaat, der auch und gerade auf der Ebene der Gemeindeverwaltung vollzogen werden muss, verlangt aber unter dem Gesichtspunkt der Legalität, dass alles Management auf Gesetze zurückgeführt werden muss (Rechtsvorschriften aller Art), wenn in Freiheit und Eigentum der Gemeindebürger eingegriffen wird. Es sei hier nur am Rande erwähnt, dass in Deutschland eine weitergehende Theorie vertreten wird, – sie ist allerdings nicht herrschend – wonach nicht nur belastende Verwaltungsakte, sondern alle Verwaltungsakte, auch wenn sie begünstigen, auf eine gesetzliche Grundlage zurückgeführt werden müssen. Grund für die weitergehende Theorie ist, dass jede Begünstigung eines Bürgers oder einer Gruppe von Bürgern nur möglich ist, wenn vorher andere durch eine erhöhte Abgabenbelastung beschränkt oder benachteiligt worden sind.

Schließlich kommt man bei der Durchsicht des Referates zu der Gruppe der Spezialisten, wo nun der Begriff des Rechtes auch verstärkt auftaucht, und von denen gesagt wird, dass sie ein „Minimum“ von Rechtskenntnissen auf dem Gebiet der gemeindlichen Servicesystems, sowie hinsichtlich der unteren staatlichen Tätigkeit brauchen (be able „to state regional policy“).

III. Aufgaben des Rechts: Fragen der Kompetenz der Organisation und der Sicherheit

Die Wichtigkeit des Rechts und damit des Rechtsunterrichts kann einfach mit dem Hinweis auf Tabelle zwei begründet werden:

Die Organisation und die Zuteilung von Aufgaben, insbesondere die Beurteilung der Kompetenz, sind alles rechtliche Fragen. Der Schutz der Rechte der Bürger sowie die Fragen der öffentlichen Sicherheit sind zentrale Aufgaben des Rechts. Die Befugnis des Präsidenten der Republik und der Regierung, kommunale Akte aufzuheben, ist Endrechtsakt in einem rechtlich geordneten Verfahren. Die Räte („local keneshes“) haben das Recht, mit einer 2/3 Mehrheit gegenüber leitenden Beamten (Bürgermeistern), den Verwaltungsleitern von Gemeinderäten und Stadträten das Misstrauen auszusprechen. Auch dieser Akt ist ein rechtlicher Akt, der nur aus Rechtsgründen erfolgen kann und der rechtlich nachgeprüft werden muss. Das gleiche gilt natürlich auch für die Aufhebung von Entscheidungen sonstiger Art oder für die Beziehungen zwischen Staatsbehörden und kommunalen Behörden (siehe Tabelle 3).

IV. Welche Gruppen können zusammen unterrichtet werden?

Zur „target groups“ der Deputierten ist folgendes zu bemerken:

Oblast 257, Rayon 1126, Towns 450, sonstige 6335, insgesamt 8182.

Die Verwaltungsleiter sind insgesamt 529. Diese Gegenüberstellung würde es eventuell sinnvoller erscheinen lassen, die Verwaltungsleiter nur mit solchen Deputierten zusammen zu unterrichten, die aus den Oblast und den Rayons hervorgehen.

Sieht man sich die Zahlen genauer an, dann würde sich wohl von der Zahlenverteilung her mehr anbieten, die Verwaltungsleiter (Heads) und die Administrators zusammen auszubilden. Es besteht also hier ein Konflikt zwischen der Sachnähe der Ausbildung und der numerischen Größe der „target groups“.

Beginnt man die Ausbildung der ausgewählten „target groups“ auf der untersten Verwaltungsebene, dann gilt das oben Gesagte zumindest für die Administratoren und die „specialists“. Allerdings handelt es sich bei diesem Fragenkomplex um pädagogisch-technische Probleme, die nur von der kirgisischen Seite zutreffend behandelt werden können. Die zur Verfügung stehende Zeit, die Ausbildungskapazität und die verfügbaren finanziellen Mittel sind dabei auch wesentliche Faktoren für die Beurteilung dieser Frage.

V. Schlussbemerkung

Abschließend soll noch einmal betont werden, dass in den Studienplänen die verwaltungswissenschaftlich verborgenen rechtlichen Bezüge stärker in den Vordergrund treten müssen, weil dies der rechtsstaatlichen Ausrichtung einer modernen Kommunalverwaltung entspricht. Im übrigen möchte ich hier die hohe Qualität des Reportes hervorheben, der einen sehr gründlichen Einblick in die Bedürfnisse und Probleme der vor uns stehenden Aufgabe gewährt hat.

München, 19.11.2002

Prof. Dr. jur. Dr. h. c. Heinrich Scholler

PROF. DR. JUR. DR. JUR. H. C. HEINRICH SCHOLLER

Vortrag in Kirgisien während des zweiten Workshops
vom 26.11.2002 bis 05.12.2002

DIE ALLGEMEINEN RECHTSGRUNDÄTZE UND IHRE GELTUNG IM KOMMUNALRECHT²

Allgemeines zum Thema der allgemeinen Rechtsgrundsätze

Die Gemeinden in Deutschland sind Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechtes und als solche juristische Personen, für welche das öffentliche Recht, also die allgemeinen Grundsätze des Verfassungsrechtes und des Verwaltungsrechtes gelten. Von Bedeutung sind aber auch die allgemeinen Grundsätze des zivilen Rechtes, des bürgerlichen Rechtes also, weil die Kommunen auch zivilrechtlich handeln. Deshalb muss beiden Gesichtspunkten hier nachgegangen werden. Allgemeine Rechtsgrundsätze finden sich sowohl im Verfassungsrecht als auch im Verwaltungsrecht und zwar im allgemeinen Verwaltungsrecht und auch im besonderen Verwaltungsrecht, zu dem das Kommunalrecht gehört. Diese allgemeinen Rechtsgrundsätze gelten für die Gemeinden, gleichgültig ob sie im sog. eigenen Wirkungskreis, also zur Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft handeln, oder ob sie übertragene Aufgaben wahrnehmen, also auf dem Gebiet handeln, welches ihnen vom Staat durch Gesetz zur Erfüllung übertragen wurde.

Die Gemeinden in Deutschland werden sowohl von den Landesverfassungen als auch vom Grundgesetz in besonderer Weise angesprochen (Art. 10 bis 12 Bayer. Verfassung, Art. 28 Grundgesetz). Dies gilt auch für die Regelungen in der neuen kirgisischen Verfassung, die in den Art. 91 ff. ebenfalls die Gemeinden verfassungsrechtlich geregelt und damit geschützt hat. Dieser Umstand bedeutet, dass die Gemeinden sowohl nach deutschem Verfassungsrecht wie auch nach kirgisischem über eine institutionelle Garantie verfügen. Eine solche institutionelle Garantie ist eine verfassungsrechtliche Verbürgung eines Kreises von Aufgaben und Befugnissen zum Schutze des Trägers dieser Institution. In Deutschland ist das Vorhandensein einer solchen institutionellen Garantie deshalb von Bedeutung, weil es den Gemeinden die Möglichkeit gibt, vor den Verwaltungsgerichten und auch vor dem Bundesverfassungsgericht gegen beschränkende Maßnahmen der Gesetzgebung Rechtsschutz zu verlangen (Art. 93 Abs. 4 b Grundgesetz). Dieser besondere Rechtsschutz ist in Deutschland auch Gegenstand des Unterrichtes des Auszubildenden oder Fortzubildenden kommunalen Personals.

Schließlich sind die Gemeinden nicht nur von der Verfassung her garantiert, sondern auch in den staatlichen Verwaltungsaufbau dadurch integriert, dass sie durch die übertragenen

² Siehe Hierzu auch die Darstellung des Autors in folgenden Veröffentlichungen:

- Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 4. neubearbeitete und erweiterte Auflage (unter Mitarbeit von B. Wagner), Heidelberg 1990.
- Kommunale Selbstverwaltung (deutsch/russisch), Hrsg. Bayer. Verwaltungsschule/Bundeskademie für öffentliche Verwaltung, Zus. mit Hans Stimpf, Bonn 1994.
- Die Rechtstellung von Minoritäten in den Gemeindevertretungen, in: IVR 1979, S. 228 (zus. mit S. Broß).
- Die Gemeinde als Gesetzgeber, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 1982, S. 165 ff; Neuauflage in Vorbereitung.
- Entwicklungstendenzen und geistesgeschichtliche Lage der Selbstverwaltungskonzeption der Kommunen in Bayern. Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa, Festschrift für Adolf Gasser zum 80. Geburtstag, Berlin 1983, S. 405 ff.

Aufgaben zur untersten Behörde erhoben werden, die staatliche (übertragene staatliche) Aufgaben wahrnimmt. Dadurch erfüllen die Gemeinden die Funktion einer sog. vertikalen Gewaltenteilung im Sinne einer Dezentralisation und lockern dadurch den unitären Staat auf. Es werden somit überschaubare und transparente Verhältnisse geschaffen. In Deutschland ist dieser Vorgang dadurch noch verstärkt, dass durch den Umstand der Bundesstaatlichkeit eine dreigestufte Verwaltungsstruktur entsteht:

Bund, Länder und Gemeinden.

Aber auch für Kirgisien ist die Dezentralisierung eine Form der vertikalen Gewaltenteilung und damit von besonderer Bedeutung. Diese besondere Bedeutung der vertikalen Gewaltenteilung liegt gerade auch darin, dass die historische und konventionelle horizontale Gewaltenteilung, also die Aufteilung zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung im modernen Staat nicht mehr die gleiche Schärfe und Abtrennungskraft hat, wie das noch im 18. oder 19. Jahrhundert der Fall war. Man spricht daher auf dieser horizontalen Ebene häufig auch eher von einer Gewaltenverschränkung oder nur von einer Ausbalancierung der Gewalten. Ist dies so, dann kommt der ergänzenden Funktion einer vertikalen Gewaltenteilung im Sinne einer Dezentralisation eine erhöhte Bedeutung zu.

Ein weiterer Grundgedanke dieser vertikalen Gewaltenteilung liegt darin, dass der demokratische Staat von unten nach oben aufgebaut werden muss, um dem Demokratieprinzip die entsprechende Bedeutung und Stärke einzuräumen. Der Staat soll sich von unten nach oben, nicht aber von oben nach unten aufbauen (Art. 11 der Bayer. Verfassung). Der kommunalen Verwaltungsebene kommt daher eine große Bedeutung in der Sicherung des demokratischen Lebens zu. Im deutschen Staatsrecht hat man dieses Prinzip das Prinzip der Subsidiarität genannt, ein Prinzip das nunmehr auch im europäischen Recht ausdrücklich verankert worden ist. Es hat auch ganz besonders in der bayerischen Verfassung seine Verbürgung gefunden.

Weitere öffentliche rechtliche Grundsätze allgemeiner Art

Von besonderer Bedeutung für die kommunalen Mandatsträger, d.h. die durch freie Wahlen in den kommunalen Beschlussorganen (Gemeinderäten, Kreistagen usw.) Tätigen, sind nachfolgende Prinzipien von Wichtigkeit. Dies deshalb, weil sie in besonderer Weise mit den alltäglichen Geschäften der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten zu tun haben. Diese bestehen vor allem im Erlass von örtlichen Normen (sog. Satzungen oder Verordnungen) und im Vollzug dieser Normen und anderer staatlicher Rechtsvorschriften durch Verwaltungsakte. Auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung besteht nämlich keine Trennung zwischen lokaler Gesetzgebung (Satzungen und Verordnungen) und dem Erlass lokaler Anordnungen im konkreten Falle (Verwaltungsakte). Im Exekutivorgan, dem Bürgermeister, steht keine Kompetenz zum Normenerlass, sondern nur zur Anordnung von Verwaltungsakten, also konkrete Einzelfallregelung zu. Folgende Grundsätze haben also besonders für die Räte in den kommunalen Organen ganz allgemeine Bedeutung:

1. Ehrenamtliche Tätigkeit

Die Tätigkeit der kommunalen Mandatsträger ist eine ehrenamtliche. Hier soll der Gemeindebürger sich für seine Angelegenheiten einsetzen, ohne dass er hier an Gewinnerzielung denkt. Allerdings ist es natürlich gerade bei größeren Gemeindeeinheiten erforderlich, dem Mandatsträger seine Aufwendungen zu ersetzen, also Tagesspesen zu erstatten. Diese Erstattung wird unter dem Namen „Aufwandsentschädigung“ zusammengefasst. Das ehrenamtliche Engagement ist aber für das Leben der lokalen und überörtlichen Demokratie von entscheidender Bedeutung.

2. Grundsatz der Legalität der Verwaltung

Dieser Grundsatz wird im deutschen Verwaltungsrecht der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung genannt. Die Verwaltung und damit auch die lokale kommunale Verwaltung darf in Rechte und Freiheiten des Bürgers nur eingreifen, wenn sie

diesen Eingriff (Verwaltungsakt) auf eine normative Grundlage stellen kann. Der zu erlassende Verwaltungsakt, z.B. Beseitigung eines ohne Erlaubnis gebauten Bauwerkes, oder z.B. das Badeverbot an einer gefährlichen Stelle eines Flusses, bedarf einer normativen Grundlage. Eine solche Grundlage kann eine gemeindliche Satzung oder eine gemeindliche Verordnung aber auch ein staatliches Gesetz sein, das zur Verwirklichung den Gemeinden übertragen wurde (übertragener Wirkungskreis). Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist ein Teil des Rechtsstaatsprinzips der besagt, dass alle staatlichen Interventionen oder Eingriffe in Freiheiten und Rechte auf eine Entscheidung des demokratischen Gesetzgebers auf nationaler oder lokaler Ebene zurückgehen müssen. Deswegen müssen diese Normen, seien sie Satzungen, Verordnungen oder Gesetze, auch genügend konkret sein, damit der Gemeindegürger die Rechtslage auch schon aus der Norm selbst erkennen kann.

3. *Handlung nach pflichtgemäßem Ermessen*

Allerdings gibt es Normen, die der Verwaltung ein bestimmtes Ermessen einräumen, d.h. sie ermächtigen die Verwaltung ein Verbot oder eine Anordnung zu erlassen oder auf eine solche Anordnung zu verzichten. Doch heißt es z.B. im deutschen Namensrecht, dass der Familienname auf Antrag geändert werden kann, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Stellt der Bürger einen Antrag auf Änderung, dann kann die zuständige Behörde auch bei Vorliegen eines wichtigen Grundes dennoch eine Änderung des Namens ablehnen, d.h., sie kann nach „Ermessen“ handeln. Sowohl die Genehmigung der Namensänderung, aber auch die Ablehnung eine solchen Änderung sind dann rechtmäßig, wenn die Behörde sich ausführlich mit dem Antrag beschäftigt hat und die Gründe Für und Gegen eine Namensänderung pflichtmäßig erwogen und abgewogen hat. Man spricht hier von der Verpflichtung der Behörde zur Ausübung des „pflichtgemäßen Ermessens“. Eine solche Aufgabe kommt auch den Mandatsträgern der Selbstverwaltungsbehörden zu, wenn Satzungen, Verordnungen oder staatliche Gesetze ein solches Ermessen einräumen. Eine Rechtsverletzung liegt nur dann vor, wenn die Behörde ihr Ermessen missbraucht, z.B. einen Antrag aus persönlicher Feindschaft ablehnt oder das Ermessen unterschreitet oder überschreitet.

Die Mandatsträger müssen sich also mit den Grundsätzen einer allgemeinen Gesetzgebungslehre und den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns vertraut machen. Natürlich werden die Satzungen und Verordnungen, welche eine Gemeinde zu beschließen hat, in der Regel vom Bürgermeister oder sogar von staatlichen Stellen vorbereitet. Dennoch muss der Mandatsträger in der Lage sein, die Formulierungen dieser normativen Akte zu verstehen und zu erkennen, in welchem Umfange hier in die Rechte und Freiheiten der Bürger eingegriffen werden muss. Soweit die Mandatsträger selbst Verwaltungsakte zu erlassen haben, ist es erforderlich, ihnen die Kenntnisse des rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns zu vermitteln. Im deutschen Kommunalrecht ist es üblich geworden, dass sog. Mustersatzungen oder Musterverordnungen von den staatlichen Verwaltungsbehörden erlassen werden. Dadurch wird es den Gemeinden leichter gemacht, Verordnungen und Satzungen mit rechtsstaatlichem Inhalt zu erlassen. Im deutschen und damit auch im bayerischen Kommunalrecht bestand bis zum Erlass dieser Mustersatzungen durch den Staat die gesetzliche Verpflichtung, bestimmte Satzungen und Verordnungen zur Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Ein wichtiger Grundsatz ist hier noch zu erwähnen, der sowohl für den Erlass von Normen als auch von Verwaltungsakten gilt. Dies ist der *Grundsatz des sog. Rückwirkungsverbotes*. Staatliche Handlungen und kommunale Maßnahmen, also auch Verordnungen und Satzungen dürfen nur ganz beschränkt mit rückwirkender Wirkung erlassen werden. Dies gilt vor allem für die sog. Haushaltssatzung, in welcher die Verpflichtung der Gemeindegürger zu kommunalen Steuern und Abgaben festgelegt wird. Eine Rückwirkung ist hier grundsätzlich nur auf den Anfang des Haushaltsjahres zulässig. Der Gemeindegürger würde

sonst nicht in der Lage sein, ein wirtschaftliches Handeln sinnvoll zu gestalten, wenn er jederzeit mit unbeschränkten rückwirkenden Belastungen zu rechnen hätte.

Geregelt sind diese Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns in den sog. Verwaltungsverfahrensgesetzen, die fast einheitlich für den Bund und die Länder gelten. Die Regelungen dieses Gesetzes sind allerdings auch für die kommunale Verwaltung verpflichtend. Hier soll eine kurze Inhaltsangabe der dort geregelten Rechtsgebiete erfolgen.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG):

1. Teil I - Anwendungsbereiche, örtliche Zuständigkeit, Amtshilfe
2. Teil II - Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungs-verfahren
3. Teil III - Verwaltungsakt
 - a) Abschnitt 1 - Zustandekommen des Verwaltungsaktes
 - b) Abschnitt 2 - Bestandskraft des Verwaltungsaktes
 - c) Abschnitt 3 - Verjährungsrechtliche Wirkungen des Verwaltungsaktes
4. Teil IV - Öffentlich-rechtlicher Vertrag
5. Teil V - Besonderes Verwaltungsverfahren
 - a) Abschnitt 1 - Förmliches Verwaltungsverfahren
 - b) Abschnitt 2 - Planfeststellungsverfahren
6. Teil VI – Rechtsbehelfsverfahren

Allgemeine Grundsätze des bürgerlichen Rechtes

Zu der allgemeinen Ausbildung kommunaler Beamten oder auch der kommunalpolitischen Führungskräfte wird die Tatsache eine wichtige Rolle spielen, dass die Gemeinden auch bürgerlich-rechtlich tätig werden. Auch Körperschaften des öffentlichen Rechtes, zu denen die Gemeinden gehören, müssen bürgerliches Recht dann anwenden, wenn der Gegenstand der Tätigkeit eben nicht dem öffentlichen Recht angehört. Zum öffentlichen Recht gehören alle solche Gebiete, die zum Hoheitsbereich Staat und Gemeinden gehören. Die hoheitliche Tätigkeit ist immer dort gegeben, wo ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen dem Rechtsträger und dem Bürger besteht. Die Rechtswissenschaft spricht dann von einem Über- und Unterordnungsverhältnis, also von einem hoheits-rechtlichen Rechtsverhältnis, wenn entweder das Gesetz, die Verordnung oder die Satzung eine Unterordnung, also Rechtsgehorsam verlangt oder wenn der Gegenstand das öffentliche Interesse betrifft. Über- und Unterordnung besteht ganz offenkundig im Bereich des Sicherheits- und Polizeirechtes, des Verkehrs- und Umweltrechtes, des Bau- und Gewerberechtes, um nur einige wichtige zentrale Aufgabengebiete zu bezeichnen. Aber auch auf diesen Rechtsgebieten können Verträge zwischen der Gemeinde und den Bürgern abgeschlossen werden, die entweder als öffentlich rechtliche Verträge oder als privatrechtliche Verträge zu behandeln sind. Kauft die Gemeinde Benzin für ihre Kraftfahrzeuge oder kauft sie gar neue Kraftfahrzeuge für den Dienstbetrieb, dann handelt es sich hierbei um privatrechtliche Verträge die vom bürgerlichen Recht geregelt sind. Es ist durchaus denkbar, dass solche Verträge, wenn sie nicht Alltagsgeschäfte sind, also nicht Angelegenheiten der laufenden Verwaltung, vom Gemeinderat beschlossen werden müssen. Deshalb müssen die Gemeinderatsmitglieder als Mandatsträger auch Kenntnisse des Kauf- und Wirtschaftsrechtes haben. Auch können aus solchen Verträgen Ansprüche entstehen oder es können sich Sachverhalte entwickeln, für die die Gemeinde haften muss. Ist das gekaufte Fahrzeug schadhaft oder gehört es einem Dritten, entstehen Konsequenzen, die auch der Gemeinderat kennen muss. In der Regel wird natürlich der Bürgermeister und sein Amt über die erforderlichen Rechtskenntnisse verfügen und sie der Gemeindevertretung vortragen. Immerhin ist aber ein sinnvolles Tätigwerden des Gemeinderates auf dem Gebiet des Privatrechtes nur dann möglich, wenn eine bestimmte Grundkenntnis besteht. Das gleiche gilt natürlich, wenn die Gemeinde öffentliche Aufgaben dadurch erfüllen will, dass sie z.B. Wohnungen für bedürftige

Gemeindebürger baut und sie dann an diese vermietet. Hier werden privatrechtliche Verträge abgeschlossen, die aber zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben hier der Versorgung von Wohnraum dienen. Man spricht dann vom Vorhandensein eines sog. verwaltungsprivatrechtlichen Rechtsgeschäftes. Dieses Verwaltungsprivatrecht hat in Deutschland nach dem Kriege eine wichtige Rolle übernommen und trat in einigen Rechtsgebieten, so z.B. im Rahmen der Subvention der Wirtschaft, an die Stelle des öffentlichen Rechtes. Grund hierfür ist die größere Flexibilität des bürgerlichen Rechtes und damit die stärkere Anpassungsfähigkeit an wechselnde Bedürfnisse. Allerdings hat die deutsche Rechtsprechung daran festgehalten, dass auch im Rahmen der verwaltungs-privatrechtlichen Tätigkeit der Gemeinden die Bindung an die Grundrechte insbesondere die Bindung an den Gleichheitssatz und das Gebot der Nichtdiskriminierung aufrecht erhalten bleiben. Deswegen darf auch das Verwaltungsprivatrecht nicht eingesetzt werden, um wegen Rasse, Geschlecht, Alter oder religiöser Herkunft zu diskriminieren.

Eine besondere Rolle kann das bürgerliche Recht auf der kommunalen Ebene dann spielen, wenn die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen betreibt. Das deutsche Kommunalrecht schließt allerdings rein wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden aus, da dem Bürger in seiner wirtschaftlichen Betätigung und in seinem Erwerbsstreben keine Konkurrenz gemacht werden soll. Grund hierfür ist die Überlegung, dass der Bürger und damit auch der Kommunalbürger durch Steuern und Abgaben die Ausgaben des Staates bzw. der Gemeinden trägt und dass man ihm deshalb von der Seite des Hoheitsträgers nicht auch noch eine schädigende Konkurrenz machen darf. Ob sich diese Grundsätze auch auf Kirgisien übertragen lassen, erscheint deshalb fraglich, weil in der Übergangszeit zu einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung sicher nicht genügend Steuern und Abgaben vorhanden sein dürften. Deshalb könnten die Gemeinden darauf angewiesen sein, durch wirtschaftliche Betätigung sich die finanziellen Mittel zu verschaffen, die für die Verwaltungstätigkeit erforderlich sind.

Gleichgültig wie man dieses Problem behandelt, ist es von Bedeutung, dass nicht nur die Gemeindebeamten, sondern auch die Mandatsträger der kommunalen Selbstverwaltung Grundkenntnisse im bürgerlichen Recht haben.

Besondere grundlegende Kenntnisse des Kommunalrechtes

In diesem Abschnitt wird kurz erwähnt, welche grundlegenden Kenntnisse Mandatsträger auf dem Gebiet des Kommunalrechtes haben müssen. Hierzu gehören:

1. Grundkenntnisse des kommunalen Wahlrechtes

Häufig unterscheidet sich das kommunale Wahlrecht vom national-staatlichen Wahlrecht, weil auf der unteren Ebene in der Kommune eine größere demokratische Transparenz wünschenswert ist und das Kommunalrecht dem entspricht. Nach dem bayerischen kommunalen Wahlrecht hat jeder genau so viele Stimmen wie es Mandatsträger im Gemeinderat gibt; also mindestens acht und bis zu 80 im Falle der Landeshauptstadt München. Der Gemeindebürger kann einem Kandidaten bis zu 3 Stimmen geben und er kann seine Stimmen auch auf die verschiedenen Parteien verteilen. In diesem Fall spricht man vom Kumulieren oder auch Panaschieren des Stimmrechtes. Er kann aber auch die drei Stimmen auf zwei oder drei verschiedene Parteien verteilen, was im Kommunalwahlrecht die Bezeichnung „Panaschieren“ trägt. Dieses System ist deshalb im kommunalen Wahlrecht angebracht, weil es dem Umstand Rechnung trägt, dass eine viel stärkere Beziehung zwischen Wahlbürger und Kandidaten besteht, die sich häufig auch persönlich kennen.

2. Geschäftsordnung

Anträge, Abstimmungen, Anhörungen und Erörterungen in den kollektiven Organen der Kommunalvertretungsbehörden werden durch eine kommunale Geschäftsordnung geregelt. Der Verfahrensgang im Vertretungsorgan und in den Ausschüssen – die beratende oder aber auch

beschließende sein können – muss von den Mandatsträgern beherrscht werden. Das gleiche gilt für Wortmeldungen, Rederecht und dem Schutz nach außen hin, dem sogenannten Schutz der Indemnität. Darunter versteht man, dass Ansprachen in einer parlamentarischen Versammlung nicht gerichtlich verfolgt werden dürfen. Allerdings gilt dieser Grundsatz bisher nur für das politische Parlament, nicht für Gemeindepalamente. In kleineren Gemeinden wird häufig der Geschäftsordnungsgang durch Gewohnheit geregelt, in größeren ist hierfür aber sicher eine Geschäftsordnung erforderlich, die vom Gemeinderat angenommen werden muss.

3. *Die Abgrenzung zwischen Bürgermeister und Gemeinderat*

Genauere Kenntnisse sind erforderlich über die Frage, wann der Gemeinderat oder seine beschließenden Ausschüsse zuständig sind, oder in welchen Fällen der Bürgermeister alles entscheiden kann. Wichtig ist hierbei, dass die Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters immer für dringliche Fälle und für einfache Fälle der laufenden Verwaltung gegeben ist. Was aber zu den einfachen Fällen der laufenden Verwaltung gehört, kann nicht abstrakt festgelegt werden, sondern hängt auch von der Größe der jeweiligen betroffenen Gemeinde ab. Insofern könnte es von Bedeutung sein, einen Katalog solcher einfachen Fälle der laufenden Verwaltung aufzustellen.

4. *Ausschluss von der Abstimmung im Gemeinderat*

Von besonderer Bedeutung ist auch die Frage, ob ein einzelnes Mitglied des Gemeinderates wegen sog. „persönlicher Beteiligung“ von der Abstimmung ausgeschlossen ist. Dies ist immer dann anzunehmen, wenn der Beschluss des Gemeinderates die Rechte oder die rechtlichen Interessen eines einzelnen Mandatsträgers berühren oder beeinträchtigen. In solchen Fällen darf er selbst nicht mitstimmen, um jeden Verdacht der Korruption auszuschließen.

5. *Befugnisse über den Zusammenschluss der Gemeinde mit anderen Gemeinden zu kommunalen Zweckverbänden*

Kenntnisse über dieses Recht der kommunalen Zusammenarbeit ist deswegen notwendig, weil nicht selten die Erfüllung einer kommunalen Aufgabe die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden überschneidet. Hier muss der Mandatsträger wissen, welche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gegeben sind, damit er entscheiden kann, welche Form dieser Zusammenarbeit im konkreten Falle optimal ist.

Zusammenfassung

Die große Fluktuation in den Zusammensetzungen der Beschlusskörperschaften, also der Gemeinderäte, macht es vielleicht schwierig eine einmalige Schulung durch ausgebildete Trainer durchzuführen. Wahrscheinlich wird nach jeder Neuwahl der Vertretungskörperschaften auch eine neue Schulung der Hinzugekommenen notwendig sein. Die 12.000 Mandatsträger, die in Kirgisien heute das Mandat ausüben und von welchen ca. 40 % keine näheren Kenntnisse der Aufgaben und Befugnisse haben, bedürfen einer Schulung, die aber nicht mit der Aus- und Fortbildung der kommunalen Beamten und Angestellten identisch ist. Sie kann kürzer sein und könnte sich wenigstens vorübergehend auch auf einen bestimmten Prozentsatz der Mandatsträger beschränken.

Wichtig ist aber, dass die Inhalte eine stärkere kommunalpolitische Ausrichtung haben müssen, wobei hier nicht Parteipolitik gemeint ist. Der vielversprechende demokratische Ansatz in Kirgisien kann nur dann das erstrebte und erhoffte Ergebnis bringen, wenn die gewählten Mandatsträger in die Lage versetzt werden, über die erforderliche Sachkenntnis zu verfügen.

München, 01.11.2002

Prof. Dr. Dr. Heinrich Scholler

PROF. DR. JUR. DR. JUR. H. C. HEINRICH SCHOLLER

Referat am 01.10.2002 in Bishkek, Kirgistan

Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland dargestellt am Beispiel Bayerns³

I. Allgemeines

In den letzten 50 Jahren gab es in Deutschland zweimal einen Wiederanfang mit dem System der Dezentralisation und der kommunalen Selbstverwaltung. In der Zeit von 1933 bis 1945 war die kommunale Selbstverwaltung durch die Diktatur aufgehoben, aber nach 1945 haben bereits die ersten Verfassungen der deutschen Länder die Wichtigkeit der Dezentralisierung und der kommunalen Selbstverwaltung betont. So hat die bayerische Verfassung (BV) von 1946 in Art. 11 bis 12 und Art. 83 den Gemeinden eine verfassungsrechtliche Absicherung ihres Status gegeben und sie zu ursprünglichen „Gebietskörperschaften“ des öffentlichen Rechtes gemacht. Art. 83 BV hat darüber hinaus die Aufgabe des eigenen Wirkungskreises, d.h. alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft versucht aufzuzählen. Dazu gehören nach der Verfassung u.a. der örtliche Verkehr, Versorgung der Bevölkerung mit Wasser etc., Ortsplanung, Wohnungsbau, Volks- und Berufsschulwesen, Erwachsenenbildung, örtliches Gesundheitswesen, Schulhygiene, Säuglingspflege, Totenbestattung. Das Grundgesetz (GG) vom Jahre 1949 hat ebenfalls in Art. 28 eine verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ausgesprochen und darüber hinaus später in Art. 106 Abs. 5 GG⁴ den Gemeinden eine verfassungsrechtliche Garantie eingeräumt, an der Umsatzsteuer des Staates prozentual beteiligt zu werden. Und nach Art. 106 Abs. 6 GG⁵ steht ihnen die Realsteuer zu. Erwähnt soll hier auch noch werden, dass Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG den Gemeinden eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht einräumt, wenn Gemeinden der Meinung sind, dass ihr Selbstverwaltungsrecht durch Gesetze verfassungswidrig beschränkt wurde. Weiter ist von Bedeutung, dass dem Neuaufbau der Bundesrepublik und der einzelnen Länder der Gedanke zu Grunde lag, dass die Demokratie von unten nach oben aufgebaut werden muss (Art. 77 BV). Einrichtung und Entfaltung der kommunalen Selbstverwaltung, für die die Landesgesetzgebung zuständig wurde, war daher ein zentrales Anliegen des neuen demokratischen Aufbaus des deutschen Rechtsstaates.

1989 bis 1990 fand dann im Rahmen der Wiedervereinigung Deutschlands eine zweite Welle der Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung statt. In den neuen fünf

³ Scholler, Heinrich, Kommunale Selbstverwaltung, (russisch) Hrsg. Bayer. Verwaltungsschule/Bundeskademie für öffentliche Verwaltung, zusammen mit Hans Stimpfl, Bonn, München 1995; oder ders., Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 4. neubearb. und erw. Aufl. (unter Mitarbeit von B. Wagner), Heidelberg 1990, übersetzt in das Koreanische von Kim Hae-Ryong, Seoul 1995 und in das Chinesische von Huang Chi-Chen (im Druck).

⁴ Art. 106 Abs. 5 GG: „Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. Es kann bestimmen, dass die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.“

⁵ Art. 106 Abs. 6 GG: „Das Aufkommen der Realsteuern steht den Gemeinden das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Realsteuern und der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern dem Land zu. Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewebesteuer beteiligt werden. Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Realsteuern und der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer als Bemessungsgrundlage für Umlagen zugrunde gelegt werden.“

Bundesländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) wurde die kommunale Selbstverwaltung durch die Landesverfassungen garantiert und durch kommunale Gesetzgebung abgesichert.

Selbstverständlich ist die Bundesrepublik Deutschland kein Zentralstaat mit ausgebauter Selbstverwaltungsebene, sondern ein Bundesstaat. Wir haben daher drei Ebenen:

Die Bundesebene, die Landesebene, die 16 verschiedene Länder umfasst, und die kommunale Ebene. Die Länder haben verschiedene Kommunalgesetzgebungsakte erlassen und zwar insbesondere die Regelung der Einrichtung der Selbstverwaltung auf der Ebene der Gemeinden und der Landkreise⁶ (bayer. Gemeindeordnung und bayer. Landkreisordnung) sowie die kommunalen Wahlgesetze zu den Parlamenten der Gemeinden (Gemeinderat) und den Parlamenten der Landkreise (Kreistag). Hier gibt es Vorschriften über die kommunalen Beamten und eine Fülle von Vorschriften in Bundes- und Landesgesetzen, durch welche die Gemeinden für Aufgaben auf dem Gebiet des Gewerbes, der Gastwirtschaft, des Umweltschutzes usw. zuständig gemacht werden.

Es gab in den 16 deutschen Ländern verschiedene Modelle der gemeindlichen Selbstverwaltung:

Übrig geblieben sind im Wesentlichen zwei Modelle, das sog. norddeutsche Modell und das süddeutsche Modell. Das norddeutsche Modell geht auf den englischen Einfluss zurück und besteht in einer kommunalen Verfassung, in welcher der Bürgermeister vom Gemeinderat gewählt wird und die Hauptaufgaben der Geschäfte vom Stadtdirektor oder Oberstadtdirektor, einem Beamten der Gemeinde, ausgeübt werden. Demgegenüber werden im süddeutschen und damit auch im bayerischen Modell die Bürgermeister oder Oberbürgermeister direkt vom Gemeindevolk gewählt. Das süddeutsche Modell hat sich als das Bessere erwiesen und langsam das norddeutsche Modell verdrängt. Hier ist der Bürgermeister Vorsitzender des Gemeinderates und leitet den Geschäftsgang des aus gewählten Delegierten bestehenden Beschlussorgans des Gemeinderates.

II. Die Organisation der Gemeinden in Bayern

1. *Das bayerische Kommunalrecht kennt drei Haupttypen kommunaler Selbstverwaltung:*
Die Stadtkreise, die Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden.

Es gibt 25 Stadtkreise (oder kreisfreie Städte) und 71 Landkreise. Die Landkreise sind Verbindungen von Gemeinden zu einer größeren Einheit, welche die Bezeichnung Landkreis trägt. An der Spitze der Landkreise steht ein gewählter Landrat. Dritter Typus ist die normale und gewöhnliche Gemeinde, die man auch als kreisangehörige Gemeinde bezeichnet. Unterhalb der Kreisebene (unterste staatliche Verwaltungsebene) befinden sich eine Vielzahl von kreisangehörigen Gemeinden. Sie verfügen selbstverständlich über einen Bürgermeister und einen Gemeinderat, der je nach der Größe der Einwohnerzahl aus einer verschieden großen Zahl von Delegierten besteht. Die Aufgaben zwischen dem Bürgermeister und dem Gemeinderat sind folgendermaßen verteilt. Der Bürgermeister oder Oberbürgermeister ist zuständig für alle Eilgeschäfte, die keinen Aufschub dulden, also sofort erledigt werden müssen, z.B. Maßnahmen bei Katastrophen oder Unfällen. Weiterhin ist er zuständig für alle einfachen Angelegenheiten der laufenden Verwaltung. Was Aufgabe der einfachen und laufenden Verwaltung ist, bestimmt sich natürlich nach der Größe der jeweiligen Gemeinde. Bei einer großen Gemeinde von mehr als 100.000 Einwohnern ist eine Angelegenheit im Bereich der laufenden Verwaltung etwas anderes, als bei einer kleinen Gemeinde von nur 2.000. In Bayern gibt es ca. 800 Gemeinden mit einer Größenordnung um ca. 2.000 Einwohner und mehr. Die Zahl 2000 wurde im Rahmen der

⁶ Der **Landkreis** ist eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft, die das Recht hat, die Angelegenheiten der durch das Kreisgebiet begrenzten überörtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten.

Gebietsreform von 1972 als die unterste Größenordnung der Gemeinden angesehen und gesetzlich festgelegt. Liegen die Gemeinden unter dieser Größe, müssen sie sich zu einer Einheitsgemeinde zusammenschließen oder eine kommunale Arbeitsgemeinschaft begründen. Bei der kommunalen Arbeitsgemeinschaft ist eine Gemeinde von mehreren Gemeindesitzgemeinde, die dann über den Verwaltungsapparat verfügt. Die anderen Gemeinden sind nur noch Außenstellen der Sitzgemeinde. Darüber hinaus gibt es ein Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit. Diese ist erforderlich, wenn mehrere kleine Gemeinden nicht in der Lage sind, ein größeres Unternehmen alleine zu finanzieren oder zu organisieren. Z.B., wenn eine besondere Einrichtung der Versorgung wie Wasserwerk oder Stromversorgung notwendig sind, oder eine besondere Schule für Behinderte nur für mehrere Gemeinden durchführbar ist, dann gründen diese einen Zweckverband, d.h. eine zusätzliche gemeinschaftliche Einrichtung, die dann diesen Betrieb leitet. Im Rahmen eines jeden Gemeinderates können beratende und beschließende Ausschüsse gebildet werden. Bei beschließenden Ausschüssen tritt die Entscheidung des Ausschusses an die Stelle des Gemeinderates. Die Ernennung der Gemeindebediensteten und die Wahl des Bürgermeister und seiner Vertreter erfolgt ohne Zustimmung von staatlicher Seite. Es besteht hier das Prinzip der Personalhoheit, d.h. dass die Gemeinde selbstständig über die Einrichtung und Bestellung ihrer Funktionen und Funktionsträger bestimmt. Neben der Personalhoheit besteht die Organisationshoheit, die besagt, dass z.B. die Gemeinde selbst entscheidet, ob sie beschließende oder beratende Ausschüsse im Gemeinderat errichten will oder nicht.

Jede Gemeinde hat einen sog. eigenen Wirkungskreis und einen übertragenen Wirkungskreis. Der eigene Wirkungskreis umfasst alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Hier kann wiederum auf Art. 83 BV verwiesen werden, in welchem die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises aufgezählt sind. Die Aufgaben der Polizei gehören heute nicht mehr zu den Aufgaben der Gemeinden, sondern sind zu Aufgaben des Staates erhoben worden. Allerdings sind Sicherheitsaufgaben nach wie vor auch Aufgaben der Gemeinde. Dies immer dann, wenn keine unmittelbare Gefahr besteht und daher keine unmittelbare Maßnahme von Seiten der Behörde ergriffen werden muss. Ist ein unmittelbares Eingreifen erforderlich, z.B. im Falle eines Verkehrsunfalls oder eines Brandes, ist immer die staatliche Polizei zuständig. In den sog. übertragenen Wirkungskreis fallen alle die Aufgaben, die der Staat durch Gesetz den Gemeinden übertragen hat. In den Stadtkreisen ist der Umfang dieser übertragenen Aufgaben verständlicherweise viel größer als bei den kreisangehörigen kleineren Gemeinden. Zu den übertragenen Angelegenheiten bei den Stadtkreisen gehört z.B. die Kontrolle von Bauten und die Baugenehmigung, nicht dagegen aber bei den kreisangehörigen Gemeinden. Die Aufgabe des eigenen Wirkungskreises ist z.B. die Leistung von Sozialhilfe an Menschen ohne Einkommen und Vermögen, während die Unterstützung von Asylberechtigten, also aus dem Ausland kommenden Menschen, Aufgabe des Staates und damit bei den Gemeinden Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises ist. Wenn der Staat Aufgaben Gemeinden zur Erfüllung überträgt, muss er gleichzeitig die finanziellen Mittel für die Erfüllung dieser Aufgaben bereit stellen.

III. Die gemeindliche Aufsicht

Kommunen sind an die vom Staat erlassenen Gesetze gebunden. Dem entspricht, dass der Staat die Tätigkeit der Kommunen beaufsichtigt. Im eigenen Wirkungskreis der Kommunen beschränkt sich die Aufsicht auf die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit des Handelns und die Erfüllung der Pflichten, im übertragenen Wirkungskreis erstreckt sich die Aufsicht auch darauf, wie eine Aufgabe erfüllt wird.

1. Notwendigkeit der Staatsaufsicht

Selbstverwaltungsrecht und Kommunalaufsicht sind keine Gegensätze, denn die Kommunen sind an Recht und Gesetz gebunden. Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verlangt in einem Rechtsstaat, dass die Kommunen als Teile der vollziehenden

Gewalt sich genauso an Gesetz und Recht halten wie die anderen Verwaltungen, also die Bundes- und die Landesverwaltung. Gemeinden, Landkreise und andere kommunale Zusammenschlüsse werden damit nicht unter die Vormundschaft des Staates gestellt, vielmehr hat der Staat nur das gesetzmäßige Handeln der Kommunen zu gewährleisten.

Die Staatsaufsicht hat die Pflicht, die „Gemeinden verständnisvoll zu beraten, zu fördern und zu schützen sowie ihre Entschlusskraft zu stärken.“

Die Staatsaufsicht wird entsprechend den Aufgabenbereichen der Gemeinde in Rechtsaufsicht (im eigenen Wirkungskreis) und in Fachaufsicht (im übertragenen Wirkungskreis) eingeteilt.

2. Rechtsaufsicht

Die Rechtsaufsicht erfasst die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Sie kann sich nur auf die Erfüllung der gesetzlich verankerten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen durch die Kommunen und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit beschränken.

Fiskalisches (=privatrechtliches) Handeln der Kommunen kann nicht von der Rechtsaufsicht überprüft werden. Es bleibt vielmehr z.B. bei der Durchsetzung einer zivilrechtlichen Forderung gegen die Gemeinde dem Berechtigten selbst vorbehalten, seinen - vermeintlichen - Anspruch gerichtlich durchzusetzen. Die Rechtsaufsicht soll nicht den Gang zu den Gerichten ersparen.

Rechtsaufsichtsbehörden sind immer Staatsbehörden. Ein Landkreis als kommunale Gebietskörperschaft kann niemals über die kommunale Gebietskörperschaft rechtsaufsichtlich tätig werden. Rechtsaufsichtsbehörde über eine kreisangehörige Gemeinde ist im Regelfall das Landratsamt (der Landrat) als untere staatliche Verwaltungsbehörde, über eine kreisfreie Stadt die jeweilige staatliche Mittelbehörde (in Bayern sind dies z.B. die Bezirksregierungen). Rechtsaufsichtsbehörde über den Landkreis ist ebenfalls die staatliche Mittelbehörde, über einen höheren Kommunalverband das Innenministerium des Landes.

Die Rechtsaufsichtsbehörde ist befugt, sich über alle Angelegenheiten der Kommunen zu unterrichten. Das kann erfolgen durch Besichtigung von Anstalten und Einrichtungen der Kommunen (z.B. im Rahmen von offiziellen „Gemeindebesichtigungen“). Sie kann auch das Kassen- und Rechnungswesen prüfen und durch besondere Einrichtungen (z.B. Kommunale Prüfungsverbände als Körperschaften des Öffentlichen Rechts) prüfen lassen. Sie kann Akten anfordern, sich über bestimmte Vorfälle berichten lassen. Diesem Recht entspricht die Pflicht der Kommunen, die Rechtsaufsichtsbehörde zu informieren.

Stellt sich heraus, dass die Kommune rechtswidrig gehandelt hat, so hat die Rechtsaufsichtsbehörde die Pflicht, die rechtswidrigen Beschlüsse und Verfügungen zu beanstanden. Das gilt auch für Satzungen und Verordnungen. Die Rechtsaufsichtsbehörde muss eine Änderung oder Aufhebung der Beschlüsse bzw. Verfügungen verlangen. Sie muss der Kommune konkret mitteilen, wie sie den rechtswidrigen Zustand beseitigen kann.

Wenn eine Kommune eine Pflichtaufgabe nicht oder nicht ausreichend erfüllt, dann wird sie von der Rechtsaufsichtsbehörde aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen durchzuführen.

Beispiel: Eine Gemeinde liefert verunreinigtes Trinkwasser. Die Rechtsaufsichtsbehörde verlangt, dass die Gemeinde innerhalb einer Frist für brauchbares Trinkwasser sorgt.

Die rechtsaufsichtliche Beanstandung bzw. die Aufforderung zur Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen oder übernommenen Pflichten ist ein Verwaltungsakt, den die staatliche Behörde gegenüber der Kommune erlässt.

Erfüllt die Kommune die rechtsaufsichtliche Anordnung innerhalb der ihr gesetzten angemessenen Frist nicht, wird die Anordnung auf Kosten der Kommune vollzogen (sog. Ersatzvornahme). Wenn im bereits beschriebenen Fall der unzureichenden Wasserversorgung die Gemeinde auch aufgrund einer Anordnung innerhalb der gesetzten Frist nicht tätig wird,

muss die Rechtsaufsichtsbehörde die Wasserversorgung auf Kosten der Gemeinde in Ordnung bringen lassen, z.B. durch einen Auftrag an ein Planungsbüro und durch Aufträge an private Firmen. Diese Ersatzvornahme wie die Beanstandung und die Aufforderung zur Pflichtenerfüllung ist ein Verwaltungsakt, den die Kommune wieder gerichtlich anfechten kann.

Sollte das zuständige kommunale Kollegialorgan (Stadtrat, Gemeinderat, Kreistag usw.) durch Beschlussunfähigkeit den geordneten Gang der Verwaltung in Gefahr bringen oder sich weigern, die gesetzmäßigen Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde auszuführen, so kann die Rechtsaufsichtsbehörde einen Beauftragten bestellen. Im Regelfall wird dies dann der Bürgermeister oder der Landrat sein; sollten sich auch Bürgermeister oder Landrat weigern, tätig zu werden, kann die Rechtsaufsichtsbehörde selbst eine andere Person zum Beauftragten bestellen. Natürlich ist diese Maßnahme ein schwerwiegender Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und daher nur dann zulässig, wenn alle anderen Mittel erfolglos geblieben sind.

Die Rechtsaufsichtsbehörde ist nicht befugt, eine Ermessensentscheidung einer Gemeinde auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen; sie kann in diesen Fällen nur feststellen, ob die Gemeinde das Ermessen „pflichtgemäß“ ausgeübt hat. Es wäre also nicht zulässig, einer Gemeinde vorzuschreiben, gegen jedes unentschuldigt bei einer Sitzung abwesende Gemeinderatsmitglied ein Ordnungsgeld von 50 DM zu verhängen, wenn in dem „entsprechenden Gesetz steht, dass „ein Ordnungsgeld bei unentschuldigtem Fernbleiben bis zu 200 DM verhängt werden kann.“ Solange sich also eine Kommune im Rahmen des Ermessens, das ihr vom Gesetz eingeräumt ist, bewegt und damit rechtmäßig handelt, ist rechtsaufsichtliches Einschreiten unzulässig.

Beispiel: Eine Gemeinde errichtet einen Sportplatz. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann grundsätzlich nicht vorschreiben, wie dieser Platz auszusehen hat, wie er gestaltet werden muss, welche Einrichtungen er haben muss; diese Fragen sind dem Ermessen der Gemeinde überlassen.

3. *Fachaufsicht*

Meist bestimmen besondere Gesetze, wer die Fachaufsicht, also die Aufsicht über die Tätigkeit der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis, ausübt. Im Regelfall sind, soweit keine Sondergesetze vorhanden sind, die Rechtsaufsichtsbehörden gleichzeitig Fachaufsichtsbehörden.

Beispiele:

- Die Rechtsaufsicht über eine kreisangehörige Gemeinde wird von der Abteilung „Kommunalaufsicht“ im Landratsamt ausgeübt.
- Die Fachaufsicht über die Erledigung von Ausländerangelegenheiten wird von der Abteilung „Ausländerwesen“ im Landratsamt ausgeübt.

Im Gegensatz zur Rechtsaufsicht, die nur die Einhaltung und nicht die Zweckmäßigkeit der Gesetze überwachen kann, erstrecken sich die Befugnisse der Fachaufsicht auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des kommunalen Handelns. Die Fachaufsichtsbehörde kann also nicht nur prüfen, ob eine Aufgabe den Gesetzen entsprechend ausgeführt wird, sondern auch bestimmen, wie die Kommune diese Aufgabe erledigt. Sie kann damit auch in das Ermessen eingreifen.

Den Fachaufsichtsbehörden steht wie den Rechtsaufsichtsbehörden das Recht auf Information zu. Auch können Fachaufsichtsbehörden den Kommunen Weisungen zur Erledigung der übertragenen Aufgaben erteilen.

Über das Informations- und Weisungsrecht hinaus stehen den Fachaufsichtsbehörden weitere Befugnisse nicht zu.

Falls eine Kommune der Weisung nicht nachkommt, hat sich die Fachaufsichtsbehörde an die Rechtsaufsichtsbehörde zu wenden und diese zu ersuchen, weitere Mittel, wie z.B. Ersatzvornahme, einzusetzen. In der Praxis kann das bei einer kreisangehörigen Gemeinde

bedeuten, dass die Abteilung „Ausländerwesen“ im Landratsamt die Abteilung „Kommunalwesen“ im selben Haus um Einschreiten bittet.

4. Sonstige staatliche Mitwirkung

Eine Art von aufsichtsrechtlicher Mitwirkung des Staates bei kommunaler Tätigkeit sind Genehmigungen und Zustimmungen. Meist sind Teile kommunaler Haushaltssatzungen genehmigungspflichtig, wenn etwa Kreditaufnahmen in der Haushaltssatzung vorgesehen sind. In Sonderfällen können auch zivilrechtliche Rechtsgeschäfte genehmigungspflichtig sein, wenn z.B. eine Gemeinde Gegenstände von besonderem künstlerischen oder historischen Wert verkaufen will. Genehmigungspflichtig kann aber auch eine kommunale Satzung oder Verordnung sein.

IV. Die gemeindlichen Finanzen

Das Grundgesetz geht davon aus, dass Bund, Länder und Gemeinden eigene Einnahmequellen haben. In einer komplizierten Finanzverfassung wird versucht, über eine möglichst gerechte Aufteilung der Finanzmittel die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet möglichst einheitlich zu gestalten. Die Kommunen sind ihrerseits verpflichtet, bestimmte Grundsätze zu beachten. Sie müssen ihre Aufgaben zuverlässig erfüllen, sich dabei konjunkturgerecht verhalten und sparsam und wirtschaftlich mit den ihnen anvertrauten Mitteln umgehen.

1. Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

Das GG geht davon aus, dass Bund und Länder getrennte Einnahmen haben und ihre Aufgaben gesondert finanzieren; ihre Haushaltswirtschaften sind „voneinander unabhängig“.

Wegen der unterschiedlichen Steueraufkommen in den einzelnen Ländern würde eine strikte Trennung die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 106 Abs. 3 GG) beeinträchtigen.

Die gemeinschaftlichen Steuern machen den größten Teil des gesamten Steuereinkommens der öffentlichen Hand aus. Diese Steuern werden auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt. Vom Aufkommen an Lohn- und Einkommenssteuer bekommen derzeit aufgrund bundesgesetzlicher Regelung die Gemeinden 15 % (vgl. Art. 106 Abs. 3 GG).

Zwischen den einzelnen Bundesländern findet der sog. „horizontale Finanzausgleich“ statt (vgl. Art. 107 Abs. 2 GG⁷), der die unterschiedlichen regionalen wirtschaftlichen Verhältnisse einigermaßen ausgleichen soll. Für die fünf neuen Länder sind besondere Regelungen getroffen worden.

Der Bund finanziert Landes und Kommunalaufgaben mit sog. „Gemeinschaftsaufgaben“, vgl. Art. 104a Abs. 4 GG.

Beispiele:

- Städtebau
- U-Bahnen
- Wohnungsbau und -modernisierung
- Krankenhausfinanzierung
- Investitionen zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge

2. Grundsätze für die kommunale Haushaltswirtschaft

⁷ Art 107 Abs. 2 S. 1 u. 2 GG: „Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder, und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen.“

Die kommunale Haushaltswirtschaft gehört zur öffentlichen Finanzwirtschaft. Damit nimmt sie wegen des großen Anteils am gesamten Bruttosozialprodukt einen erheblichen Einfluss auf die allgemeine Volkswirtschaft. Neben Bund und Ländern haben die Kommunen und kommunalen Verbände die Aufgabe, innerhalb ihres Gebietes öffentliche Angelegenheiten zu regeln und die Bedürfnisse der in ihrem Gebiet lebenden Menschen zu erfüllen. Die kommunalen Körperschaften beeinflussen die Wirtschaft ganz erheblich durch Vergabe von Aufträgen. Dadurch nehmen alle Kommunen am Wirtschaftsleben teil.

Für die kommunale Haushaltswirtschaft gilt der Grundsatz der „**stetigen Aufgabenerfüllung**“. Die kommunale Haushaltswirtschaft ist so zu führen, dass die Erfüllung der Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis immer gesichert ist. Die Pflichtaufgaben und die übertragenen Aufgaben haben Vorrang, die freiwilligen Aufgaben können dann nachrangig im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit erledigt werden.

Weiter haben sich die Kommunen konjunkturgerecht zu verhalten. Sie müssen bei Planung und Ausführung ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen. Zielvorgaben sind unter anderem Stabilität des Preisniveaus, gemessen am Preisindex für die Lebenshaltungskosten, ein hoher Beschäftigungsstand, bestimmt nach dem Verhältnis der Zahl der Arbeitslosen zur Gesamtzahl der Beschäftigten, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht, gemessen am Zugang oder Abgang der Devisenreserven einer Volkswirtschaft innerhalb eines bestimmten Zeitraums, und stetiges angemessenes Wirtschaftswachstum, berechnet nach der prozentualen Veränderung des Bruttosozialprodukts.

Kommunale Mittel sind **sparsam und wirtschaftlich** zu verwenden (Erreichen eines bestimmten Ergebnisses mit dem geringst möglichen Mitteleinsatz; Erzielung eines bestmöglichen Ergebnisses mit einem bestimmten Mitteleinsatz).

Daneben beherrscht unter anderem der Grundsatz der Öffentlichkeit die kommunale Haushaltswirtschaft. Die Bürger können sich also immer über die Verwendung öffentlicher Gelder informieren.

Beispiele:

- Die Beschlüsse zum Haushalt sind öffentlich.
- Haushaltssatzungen, Haushaltsplan und Jahresrechnung werden öffentlich bekannt gemacht.

3. Finanzausgleich

Die Gemeinden können sich nur dann **selbst verwalten**, wenn sie auch die **notwendigen Mittel** dazu haben.

Die genannte Finanzverfassung gewährleistet dies nur zum Teil (vgl. Art. 105 ff. GG). Die Gemeinden werden am Aufkommen der Einkommenssteuer beteiligt (Art. 106 Abs. 5 GG), ihnen sind auch Realsteuern, also Grund- und Gewerbesteuer garantiert (Art. 106 Abs. 6 GG). Selbst diese Einnahmen reichen nicht zur Deckung der Aufwendungen für die kommunalen Aufgaben aus, auch wenn man sonstige Vermögenserträge wie Mieten hinzurechnet. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Landkreise und die höheren Kommunalverbände⁸ keine eigene oder nur eine ganz geringe Steuerhoheit haben und deshalb Umlagen von den Gemeinden bzw. Landkreisen erhalten.

V. Schlussbemerkung

Es kann nicht die Aufgabe unseres Workshops und der kommenden Veranstaltungen sein, das bayerische oder ein anderes deutsches Modell nach Kirgistan ungesehen zu übernehmen. Es lag uns vielmehr nur daran, Ihnen zu zeigen, wie vor 50 Jahren die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und vor allem in Bayern wieder eingeführt wurde und welche positiven Ergebnisse sich gezeigt haben. Zu diesen gehört vor allem die Veränderung der Landflucht, die Schaffung lebenswerter Siedlungsräume und

⁸ **Kommunalverbände** sind öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften im Bereich oberhalb der Gemeinde, in denen eine unmittelbar gewählte Volksvertretung besteht. In Bayern existieren oberhalb der Kreisebene sog. *höhere Kommunalverbände* (sog. *Bezirke*), bei welchen die Mitglieder direkt vom Volk gewählt werden.

die Garantie der Gleichheit der Lebensbedingungen im Zentrum und an der Peripherie. Somit kommt der Selbstverwaltung auf kommunaler Ebene nicht nur eine rechtliche und politische, sondern eine immanent soziale Rolle zu. Als in Deutschland vor fast 200 Jahren die Selbstverwaltung, die im absolutem Staat verlorengegangen war, nach der Niederwerfung Napoleons und den erfolgreichen Befreiungskriegen wieder durch die preußischen Reformen erlangt wurde (Reform Stein-Hardenberg), da war Bayern eins der ersten Länder, das sich eine kommunale Gesetzgebung zum Aufbau der Selbstverwaltung gab (1818). Darüber hinaus hat die kommunale Selbstverwaltung auch dazu gedient, den Staat erneut demokratisch von unten nach oben aufzubauen und zu festigen. Dies sollte auch das Ziel all unserer Bemühungen in Kirgistan sein und dazu wollen wir gerne beitragen.

München, 07.10.2002

Prof. Dr. Heinrich Scholler

Seminar

an der Akademie für Management beim Präsidenten der Kirgisischen Republik
in Bishkek im November 2002

QUALIFIZIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES ERFAHRUNGEN IN DEUTSCHLAND

Referent: Dr. Jürgen Harbich, Vorstand der Bayerischen Verwaltungsschule a. D., München

Grundsätze des Rechts des öffentlichen Dienstes

1) Begriff des öffentlichen Dienstes

Öffentlicher Dienst ist vom Privatdienst abzugrenzen. Es kommt nicht auf die Art der Tätigkeit an, sondern entscheidend ist, für wen die Tätigkeit ausgeübt wird.

Öffentlicher Dienst ist Arbeit in öffentlich-rechtlicher Organisation für die Allgemeinheit der Bürger.

Unter öffentlichem Dienst verstehen wir daher die Beschäftigung im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, also im Dienst von Bund, Ländern, Kommunen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Der öffentliche Dienst grenzt sich nach drei Seiten ab (s. dazu Josef Isensee, Öffentlicher Dienst, in Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage, 1994, S. 1227 ff (1228/29):

- zu den Berufsfeldern der Privatwirtschaft:

Sein Ort ist die Staatsorganisation; unter Staatsorganisation wird auch die mittelbare Staatsverwaltung verstanden. Der öffentliche Dienst ist das Gegenüber zur „Gesellschaft“, zu der wir Handwerker, Kaufleute, Industrie, also Gewerbetreibende, Landwirtschaft und freie Berufe, wie Ärzte, Apotheker, Architekten, Rechtsanwälte, Privatpersonen aller Art, zählen.

- zum Ehrenamt: Der öffentliche Dienst umfasst nur berufliche, also auf Erwerb gerichtete Tätigkeit;
- zum Bereich der politischen Führung des Staates in Parlament und Regierung, einschließlich der politischen Führung der Kommunen.

Die Bereiche des öffentlichen Dienstes sind Verwaltung und Gerichtsbarkeit; seine Arbeit ist fachliche Beratung, Planung und Vollzug.

Der öffentliche Dienst umfasst

- die Berufsbeamten
- den Berufsrichter und den Berufssoldaten; das sind spezifische Modifikationen des Beamtenstatus, über die hier nicht gesprochen wird;
- den Arbeitnehmer; das sind Angestellte und Arbeiter = Vertragsbedienstete.

Nochmals: Unter öffentlichem Dienst verstehen wir in Deutschland also die Beschäftigten im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, d. h. im Dienst von Bund, Ländern, Kommunen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

2) Beamte und Arbeitnehmer

Der öffentliche Dienst umfasst zwei Gruppen von Beschäftigten. Die eine Gruppe steht in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis; das sind die Beamten. Die andere Gruppe steht in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis; das sind die Arbeitnehmer (= Vertragsbedienstete).

Beamte

- öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis

Das Beamtenrecht ist, wie gesagt, dem öffentlichen Recht zugeordnet. Das bedeutet formal, dass das Rechtsverhältnis zwischen dem Beamten und seinem Dienstherrn durch Gesetz geregelt ist. Gestützt auf die Beamtengesetze begründet und verändert der Dienstherr das Beamtenverhältnis durch hoheitlichen Akt, also z. B. durch Einstellung, Beförderung, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand.

Der Inhalt der Beamtengesetze wird wesentlich geprägt durch „hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“, wie unser Grundgesetz sagt. Dieser Aussage des Grundgesetzes liegt folgender Gedanke zugrunde: Die Beamten sollen eine stabile Verwaltung sichern und sollen einen Ausgleich bilden zu den politisch wirkenden Kräften. Aus diesem Grund müssen die Beamten rechtlich und wirtschaftlich gesichert sein.

Einige Aspekte der hergebrachten Grundsätze seien im folgenden angesprochen:

- Anstellung auf Lebenszeit

Der Beamte wird nach seiner Ausbildung und dem Bestehen einer Probezeit in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen. Diese persönliche Unabhängigkeit kommt der Arbeit des Beamten zugute. Dabei handelt es sich nicht um ein persönliches Privileg des Beamten. Vielmehr ist die Anstellung auf Lebenszeit Ausfluss des Rechtstaatsprinzips, was dazu beiträgt, dass in der öffentlichen

Verwaltung Gesetz und Recht Richtschnur und Schranke des Handelns sind. Der Beamte wird in die Lage versetzt, Gesetz und Recht zu beachten und sich gegenüber Vorgesetzten und Einflüssen politischer Kräfte auf Gesetz und Recht zu berufen. Wenn es zum Konflikt kommt, ist seine Rechtsstellung als Beamter jedenfalls nicht gefährdet.

- Leistungsprinzip

Das Leistungsprinzip ist ebenfalls in der Verfassung verankert. Dieses Prinzip hat Bedeutung für die Einstellung und Beförderung von Beamten. Das heißt: Öffentliche Ämter sind nach Eignung, Befähigung und Leistung zu vergeben. Hierbei darf nicht Rücksicht genommen werden auf Geschlecht, Abstammung, Rasse, Glauben, politische Anschauungen, Herkunft und persönliche Beziehungen.

- Treuepflicht

Die Treuepflicht meint in erster Linie die Pflicht zur Verfassungstreue und die Pflicht, für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten.

Ferner gehört dazu: Der Beamte ist verpflichtet, sein Amt parteipolitisch neutral zu führen. Dieser Aspekt hat z. B. besondere Bedeutung für leitende Mitarbeiter der Personalämter. Der Beamte darf Mitglied einer politischen Partei sein und in der Partei auch Funktionen ausüben. Aber der Beamte muss seinen Beruf und seine private parteipolitische Tätigkeit trennen. Schließlich muss der Beamte die Gebote der Amtsverschwiegenheit und der Unbestechlichkeit achten. Seiner Aufgabe hat er sich mit voller Kraft zu widmen.

- Hierarchisches Prinzip und Verantwortlichkeit für das eigene Handeln

Der Beamte hat seine Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen; er ist aber auch verpflichtet, den Weisungen seiner Vorgesetzten und vorgesetzten Dienststellen nachzukommen. Andererseits ist er für sein Handeln eigenverantwortlich. Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen hat der Beamte unverzüglich auf dem Dienstweg geltend zu machen. Bestätigt ein höherer Vorgesetzter die Anordnung, so muss der Beamte sie ausführen und ist von der eigenen Verantwortung befreit; das gilt nicht, wenn das dem Beamten aufgetragene Verhalten strafbar oder ordnungswidrig und die Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit für ihn erkennbar ist oder das ihm aufgetragene Verhalten die Würde des Menschen verletzt (§ 38 Abs. 2 BRRG)

- Alimentationsprinzip

Der lebenslänglichen Treuepflicht des Beamten und seiner uneingeschränkten Bereitschaft, Dienst zu leisten, entspricht die Pflicht des Dienstherrn, dem Beamten und seiner Familie auf Lebenszeit Lebensunterhalt zu gewähren in einem Maße, das dem Amt angemessen

ist. Diese Pflicht des Dienstherrn gilt auch für den Ruhestand des Beamten und für den Fall, dass er dienstunfähig wird. Die Alimentation muss es dem Beamten gestatten, am allgemeinen Lebensstandard teilzunehmen. Der Gesetzgeber muss daher die Bezüge des Beamten regelmäßig anpassen. In der Regel geschieht das nach oben, wäre aber auch nach unten zulässig, wenn der allgemeine Lebensstandard sinkt. Jedenfalls hat der Gesetzgeber darauf zu achten, dass der Beamte mit seinem Gehalt sich und seine Familie ernähren kann und nicht auf anderen - gar rechtswidrigen - Erwerb angewiesen ist. Ist das Gehalt nicht angemessen, erhöht sich die Gefahr der Bestechlichkeit des Beamten.

- Laufbahnggruppen

Das deutsche Beamtenrecht kennt vier Laufbahnggruppen: den einfachen, den mittleren, den gehobenen und den höheren Dienst. Voraussetzung für die Einstellung in die jeweilige Laufbahnggruppe ist ein entsprechender Bildungsabschluss, der vom Hauptschulabschluss bis zum abgeschlossenen wissenschaftlichen Studium an einer Universität reicht.

Der Beamte kann innerhalb seiner Laufbahnggruppe durch Beförderung vorwärtskommen. Bei den Beförderungen ist das Leistungsprinzip zu beachten. Und grundsätzlich ist - vom Eingangsamt beginnend - jedes Amt der Laufbahnggruppe zu durchlaufen, d. h. dass Sprungsbeförderungen grundsätzlich unzulässig sind. Das mag im Einzelfall eine lästige Regel sein, verhindert aber auch in gewissen Grenzen missbräuchliche Beförderungen.

Das Laufbahnprinzip lässt auch den Aufstieg von einer Laufbahn in die nächsthöhere zu, wenn der Beamte die entsprechend höhere Befähigung erworben hat.

- Streikverbot

Der Beamte darf nicht streiken. Das ist ein elementares Merkmal des deutschen Beamtenrechts. Es folgt aus der Treuepflicht des Beamten und aus der Zuständigkeit des Gesetzgebers, das Beamtenverhältnis und die Besoldung der Beamten zu regeln. Das Streikverbot dient dem Interesse der Allgemeinheit. Denn die Existenz des Staates kann auf dem Spiele stehen, wenn die Polizeibeamten oder Finanzbeamten streiken. Es wäre mit der Idee des modernen souveränen Staates nicht vereinbar, wenn sein Funktionieren vom Wohlwollen nichtstaatlicher Verbände abhängen würde.

- Disziplinarrecht

Es muss Regeln geben, die darauf abzielen, den Beamten zur Erfüllung seiner Dienstpflichten anzuhalten bzw. die Verletzung der Dienstpflichten zu ahnden. Es geht darum, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Beamtenschaft zu erhalten. Diese Regeln sind im Disziplinarrecht zusammengefasst.

Das Disziplinarrecht soll den Beamten aber auch vor ungerechtfertigten Vorwürfen schützen. Der Beamte kann nämlich ein Disziplinarverfahren auch gegen sich beantragen, um sich vom Verdacht eines Dienstvergehens zu reinigen.

Wenn der Beamte eine Dienstpflicht schuldhaft verletzt hat, kommen je nach Schwere des Dienstvergehens verschiedene Maßnahmen in Betracht, z. B. ein Verweis, eine Gehaltskürzung, Rückstufung in der Laufbahnggruppe, im Extremfall auch die Entfernung aus dem Dienst.

Arbeitnehmer (Vertragbedienstete: Angestellte und Arbeiter)

- privatrechtliches Dienstverhältnis

Neben dem Beamtenrecht gehört zum öffentlichen Dienst auch die Gruppe derer, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis stehen. Das sind die Arbeitnehmer. Diese Gruppe der Arbeitnehmer unterteilt man in Angestellte, also Personen, die überwiegend geistig tätig sind, und Arbeiter, die überwiegend manuell-körperlich tätig sind. Für die Rechtsverhältnisse der Arbeitnehmer gelten einige wenige Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs und wichtige

Einzelgesetze des sog. Arbeitsschutzrechts (z. B. Kündigungsschutz, Mutterschutz, Jugendarbeitsschutz). Im übrigen werden die Rechtsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern durch den einzelnen Arbeitsvertrag bestimmt, im wesentlichen aber durch Tarifverträge. Tarifverträge sind Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften. Diese Tarifverträge regeln u. a. Arbeitszeit, Vergütung und Urlaubsansprüche der Arbeitnehmer.

- Streikrecht

Die Angestellten und Arbeiter haben das Recht zu streiken, um bessere Arbeitsbedingungen, insbesondere einen höheren Lohn, durchzusetzen. Für politische Ziele darf nicht gestreikt werden. Es wäre also rechtswidrig, wenn Arbeitnehmer streiken, um den Gesetzgeber zu veranlassen, ein Gesetz zu erlassen oder aufzuheben.

Zuletzt wurde 1992 und 1999 im öffentlichen Dienst gestreikt. Meistens sind es Arbeiter der Verkehrsbetriebe und der Müllabfuhr, die zeitweilig die Arbeit niederlegen.

Weil den Arbeitnehmern das Streikrecht zusteht, verlangt das Grundgesetz, dass die Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel Beamten zu übertragen ist. Damit ist der Bereich staatlicher Tätigkeit gemeint, der für das Funktionieren des Staates von existentieller Bedeutung ist. Hoheitliche Sicherheits- und Ordnungsfunktionen sollen nach dem Willen des Grundgesetzes nur Personen anvertraut werden, denen das Streikrecht versagt ist. Und das sind nach deutschem Recht die Beamten.

3) Gewerkschaften im öffentlichen Dienst

Das Grundgesetz garantiert jedermann das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Dieses Recht haben auch die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, um ihre Arbeitbedingungen und Lohnansprüche zu wahren und zu fördern. Die Gewerkschaften schließen mit dem Bund, den Ländern und den Kommunen Tarifverträge ab.

Die Beamten gesetze haben es den zuständigen Ministerien aufgegeben, mit den Gewerkschaften, die Beamte organisieren, vertrauensvoll zusammenzuarbeiten, wenn es um den Erlass oder die Änderungen der allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen geht.

4) Berufsethos im öffentlichen Dienst

Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist mehr als ein bloßer „Job“. Die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung ist Dienst am Volk. Die Mitarbeiter haben ihr Handeln am Gemeinwohl zu orientieren; das heißt u. a., dass die Mitarbeiter ihre Aufgaben parteipolitisch neutral zu erfüllen haben. Es ist nicht zu leugnen, dass es hier zwischen Theorie und Praxis Differenzen gibt. Doch wer diese Differenz als selbstverständlich ansieht, gefährdet den Rechtsstaat. Der Rechtsstaat lebt nicht nur von geschriebenen Gesetzen. Der Rechtsstaat lebt vielmehr von der inneren Einstellung der Mitglieder der Gesellschaft, insbesondere vom rechtsstaatlichen Bewusstsein des öffentlichen Dienstes.

Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

1) Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Es ist eine traditionelle Aufgabe des Staates, für ein friedliches Zusammenleben der Menschen zu sorgen. Im Rahmen dieser Aufgabe hat die öffentliche Verwaltung für die

Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Das lässt sich beispielhaft zeigen am

- Baurecht (Baugenehmigungen, Baubeseitigungen)
- Wasserrecht (Genehmigung für die Freilegung von Grundwasser, Stauen eines Gewässers, Einschreiten bei Verunreinigung von Gewässern)
- Gewerberecht (Genehmigung für das Betreiben einer Gastwirtschaft; Prüfung von objektiven und subjektiven Voraussetzungen)
- Ausländerrecht (Genehmigung für die Einreise; evtl. Ausweisung bei Begehen von Straftaten durch den Ausländer)
- Straßenverkehrsrecht (Anordnung von Parkverboten und von Geschwindigkeitsbegrenzungen; Erteilung und Entzug der Fahrerlaubnis).

2) Leistungen der öffentlichen Verwaltung

Es ist Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, u. a.

- die Bevölkerung mit Trinkwasser und Strom zu versorgen
- für die Beseitigung von Abwasser und Abfall zu sorgen
- Straßen zu bauen und zu unterhalten
- Krankenhäuser und Altersheime zu betreiben
- die Bildung durch Schulen aller Stufen zu fördern
- Theater zu betreiben
- Museen und Sportanlagen zu bauen und zu unterhalten
- Bedürftigen Sozialhilfe zu gewähren.

3) Planungen

Ein moderner industrialisierter Staat kann auf Planungen nicht verzichten. So ist es eine notwendige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, landesweite Pläne für den Bau von Autobahnen, für den Bau von Krankenhäusern und Spezialkliniken, für den Bau von Schulen einschließlich der Universitäten auszuarbeiten. Schließlich ist es Aufgabe jeder Gemeinde, Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) zu erlassen.

Die Verwaltungstätigkeit ist in Deutschland vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg stark ausgeweitet worden. Das heißt: Aufgaben und Personal der öffentlichen Verwaltung haben im Laufe der Zeit enorm zugenommen. Man spricht daher in Deutschland auch von einem Verwaltungsstaat.

Die öffentliche Verwaltung produziert keine Wirtschaftsgüter, die die private Wirtschaft herstellt: Bäckereien, Metzgereien, Produktion von Textilien und Kraftfahrzeugen, der gesamte Handel sind in privater Hand. Hier zeigt sich der Gegensatz von Marktwirtschaft und staatlich gelenkter Zentralverwaltungswirtschaft.

Grundsätze für das Handeln der öffentlichen Verwaltung (Auswahl)

Von den vielen Prinzipien, die das Handeln der öffentlichen Verwaltung prägen, seien hier hervorgehoben:

1) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Es ist ein wichtiger Grundsatz, ein Merkmal des Rechtsstaates. Daher finden wir ihn im Grundgesetz verankert (Art. 20 Abs. 3, parlamentarische Demokratie, Grundrechte). Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung hat zwei Aspekte:

a) Vorrang des Gesetzes

Die Verwaltung ist an die bestehenden Gesetze gebunden. Sie darf keine Maßnahmen treffen, die einem Gesetz widerspricht. Dieser Grundsatz gilt uneingeschränkt und unbedingt.

b) Vorbehalt des Gesetzes

Der Grundsatz besagt, dass die Verwaltung nur handeln darf, wenn sie durch ein entsprechendes Gesetz hierzu ermächtigt ist.

- Eingriffsverwaltung

Jeder Eingriff in Freiheit und Eigentum des Bürgers bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Alle belastenden Akte der öffentlichen Verwaltung, z. B. Untersagung der Ausübung eines Gewerbebetriebs, Entzug der Fahrerlaubnis, Verfügung, ein Bauwerk abzubrechen, Auferlegung einer Steuer, müssen sich auf ein Gesetz stützen.

- Leistungsverwaltung

In der deutschen Rechtswissenschaft ist umstritten, ob der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes auch für die Leistungsverwaltung gilt. Da die meisten Bereiche der Leistungsverwaltung gesetzlich geregelt sind, ergeben sich die Schranken für das Verwaltungshandeln bereits aus dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes; siehe z. B. das Recht auf Sozialhilfe. So ist ein Bescheid, der über das gesetzliche Maß hinaus Sozialhilfe gewährt, rechtswidrig, weil das Gesetz dem Handeln der Verwaltung vorgeht.

Es bleiben für die Praxis z. B. die Fälle der staatlichen Hilfeleistung bei Naturkatastrophen und die Förderung von Kultur und Sport durch die öffentliche Verwaltung. Für diese Fälle genügt es nach herrschender Meinung, dass der Gesetzgeber oder das kommunale Vertretungsorgan die Geldleistungen im Haushaltsplan bereitgestellt hat.

2) Ermessen der Verwaltung

Ermessensverwaltung ist der Gegensatz zur gebundenen Verwaltung. Bei der gebundenen Verwaltung knüpft das Gesetz an den gesetzlichen Tatbestand zwingend eine bestimmte Rechtsfolge. Z. B. im Straßenverkehrsrecht: Wer sich zum Führen eines Kraftfahrzeugs als ungeeignet erweist, dem ist die Fahrerlaubnis zu entziehen. Das heißt: Die Behörde hat keine Wahl. Untätigkeit der Behörde wäre rechtswidrig.

Ermessen liegt vor, wenn die Verwaltung bei Verwirklichung eines gesetzlichen Tatbestandes zwischen verschiedenen Verhaltensweisen wählen kann. Das Gesetz knüpft an den Tatbestand nicht eine Rechtsfolge, sondern ermächtigt die Verwaltung, die Rechtsfolge selbst zu bestimmen, wobei der Verwaltung mehrere Möglichkeiten zu Gebote stehen.

Das Ermessen kann sich darauf beziehen, ob die Verwaltung eine zulässige Maßnahme überhaupt treffen will (Entschließungsermessen) oder darauf, welche von verschiedenen zulässigen Maßnahmen sie ergreifen will (Auswahlermessen); siehe dazu Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, S. 124 ff.

Beispiele: - Auflösung einer nicht angemeldeten öffentlichen Versammlung (kann)

Kostengesetz ermächtigt die Verwaltung, für eine bestimmte Amtshandlung eine Gebühr von 50 bis 100 DM festzusetzen.

Ermessensnormen erkennt man daran, dass die Gesetze die Worte, z. B., „kann“, „darf“, „ist befugt“, „ist ermächtigt“ verwenden.

3) Verwaltungsgerichtliche Kontrolle der öffentlichen Verwaltung

Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist nur dann garantiert, wenn das Handeln der Verwaltung von einer unabhängigen Institution kontrolliert werden kann. Diese unabhängige Institution ist in einem Rechtsstaat das Gericht, das mit unabhängigen Richtern besetzt ist.

Die Verwaltung muss sorgfältig prüfen, ob sie zum Handeln ermächtigt ist und muss, wenn sie handelt, ihre getroffenen Entscheidungen sorgfältig begründen. Andernfalls läuft die Verwaltung Gefahr, dass das Verwaltungsgericht die Verwaltung korrigiert und z. B. eine von der Verwaltung getroffene Entscheidung aufhebt. Die Begründungspflicht wird vom Rechtsstaatsprinzip gefordert. Denn nur, wenn der Bürger die Gründe einer ihm betreffenden Entscheidung erfährt, kann er beurteilen, ob er die Entscheidung der Behörde akzeptieren oder gegen die Entscheidung der Behörde mit Rechtsbehelfen vorgehen soll.

Allein die Existenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat präventive Wirkung; sie bewirkt, dass die Verwaltung sorgfältiger arbeitet und sich nicht vorsätzlich oder leichtfertig über Rechte des Bürgers hinwegsetzt. Wir sehen in der unabhängigen Gerichtsbarkeit einen wichtigen Garanten des Rechtsstaates.

Grundsätze der Ausbildung

1) Laufbahnbezogene Ausbildung

Für die vier Laufbahnen - höheren, gehobenen, mittleren und einfachen Dienst - gelten unterschiedliche Vorbildungsvoraussetzungen.

Der höhere Dienst rekrutiert sich aus Absolventen der Universität. Das heißt: Juristen, Volkswirte, Betriebswirte, Ingenieure, Ärzte, Biologen u. a. haben eine universitäre Ausbildung.

Da der größte Teil des höheren Dienstes in der Verwaltung - jedenfalls in Bayern - aus Juristen besteht, sei die juristische Ausbildung kurz skizziert:

Das juristische Studium an der Universität dauert mindestens 7 Semester, wobei die durchschnittliche Studiendauer bei etwa 10 bis 11 Semestern liegt. Es folgt ein Staatsexamen, das aus 8 schriftlichen Arbeiten à 5 Stunden und einer etwa 5-stündigen mündlichen Prüfung besteht. Daran schließt sich eine berufspraktische Ausbildung von 1 ½ Jahren an, die bei Gerichten, Verwaltungsbehörden, beim Rechtsanwalt und bei besonderen Institutionen stattfindet. Abgeschlossen wird die juristische Ausbildung mit der Zweiten Juristischen Staatsprüfung, die aus 12 schriftlichen Arbeiten à 5 Stunden und einer mündlichen Prüfung von 5 Stunden besteht. Der so Geprüfte kann in Deutschland Staatsanwalt, Richter, Verwaltungsbeamter, Rechtsanwalt, Notar oder Rechtsberater in einem Wirtschaftsunternehmen werden.

Die Beamten des gehobenen Dienstes werden an Fachhochschulen, die des mittleren Dienstes an Verwaltungsschulenausbildet. Beamte des einfachen Dienstes werden heute praktisch nicht mehr eingestellt; sie wurden früher in Behörden z. B. als Hausmeister verwendet. Für diese Tätigkeit ist keine verwaltungsspezifische Ausbildung notwendig; vielmehr kommt es auf handwerkliche Kenntnisse und Geschick an. Heute werden Hausmeister, Amtsböten und Kraftfahrer - auch im öffentlichen Dienst - im Arbeiterverhältnis beschäftigt.

2) Ausleseverfahren für die Beamtenausbildung

Voraussetzung für die Ausbildung zum Beamten des gehobenen Dienstes sind das Abitur und in Bayern die erfolgreiche Teilnahme an einem zentralen Ausleseverfahren, das der Staat durchführt. Bei diesem Ausleseverfahren werden die Schulnoten in Deutsch, Mathematik und einer Fremdsprache und zwei - zentral gestellte - schriftliche Arbeiten (Deutsch, Geschichte/Geographie) berücksichtigt. Das Ergebnis des Ausleseverfahrens, an dem in der Regel mehrere tausend Bewerber teilnehmen, wird in einem zentralen Platzziffernverzeichnis festgehalten. Das ist wichtig, weil in der Regel höchstens 10 % der Bewerber von einer Verwaltungsbehörde zur Ausbildung angenommen werden. Und die Behörden sind gehalten, bei der Einstellung das Platzziffernverzeichnis zu berücksichtigen. Dieses Verfahren ist Ausfluss des Leistungsprinzips.

Für die Ausbildung zum Beamten des mittleren Dienstes wird in der Regel der mittlere Bildungsabschluss (10 Jahre allgemeinbildende Schulen) verlangt. Hinzu kommt auch ein zentrales Ausleseverfahren, das nach dem Muster des

Verfahrens für den gehobenen Dienst durchgeführt wird und ebenfalls mit einem zentralen Platzziffernverzeichnis abschließt.

Es bleibt festzuhalten, dass sich derjenige, der für den mittleren oder gehobenen Dienst ausgebildet wird, bereits in einem Beamtenverhältnis (auf Widerruf) befindet; er hat insofern einen anderen Status als die sonstigen Studenten der Hochschulen.

3) Ziel der Ausbildung

Während der Ausbildung werden die Studierenden vor allem auch mit den Regeln vertraut gemacht, die für das Abfassen von Gutachten und Urteilen bzw. Bescheiden der Behörden gelten. In jedem Fall muss das Ergebnis, zu dem der Studierende bei der Beurteilung eines Falles kommt, Schritt für Schritt begründet werden, so dass der Leser den Gedankengang nachvollziehen kann. Wenn der Bürger von einer Behörde einen Bescheid erhält, insbesondere einen Bescheid, der in seine Rechte eingreift (z. B. Steuerbescheid, Baubeseitigungsverfügung, Entzug der Gaststättenkonzession, Entzug der Fahrerlaubnis), muss der Bürger dem Bescheid entnehmen können, welche – rechtlichen – Überlegungen die Behörde bei Erlass des Bescheides angestellt hat. Das verlangt ein demokratischer Rechtsstaat. Da die Verfassung (Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz) dem Bürger das Recht garantiert, gegen belastende Akte Rechtsschutz bei unabhängigen Gerichten zu beantragen, muss der Bürger für die Wahrnehmung seiner Rechte die Gründe kennen, die für den Erlass des Bescheides maßgebend waren.

Bei der Fallbearbeitung, die in Deutschland in Ausbildung und Prüfung eine zentrale Rolle spielt, unterscheiden wir **zwei Arten der Darstellung**. Man spricht vom **Gutachtenstil** und **Urteilstil (= Bescheidstil)**.

a) Gutachtenstil

Hier werden die rechtlichen Gedanken und Schlussfolgerungen Schritt für Schritt entwickelt. Es ist häufig üblich, zu Beginn der Erörterung herauszustellen, worauf es bei der Beurteilung der gestellten Frage ankommt. Das Ergebnis, zu dem das Gutachten kommt, steht nicht am Beginn, sondern am

Ende der Darstellung. Typisch für diese Art der Darstellung ist die Verwendung der Worte „daher“ und „infolge dessen“ und die Wendung „daraus folgt“. Am Ende des Gutachtens steht das Schritt für Schritt entwickelte Ergebnis.

b) Urteilstil (= Bescheidstil)

Beim Urteil steht am Beginn der Darstellung das Ergebnis. Anschließend wird gezeigt, warum und wie man zu diesem Ergebnis gekommen ist. Typisch für die Darstellung im Urteilstil ist die Verwendung des Wortes „weil“.

Im Laufe der Ausbildung muss der Studierende mit der Interpretation von Rechtsnormen und mit den beiden Arten der Darstellung, d. h. mit dem Gutachtenstil und dem Urteilstil (= Bescheidstil), gut vertraut gemacht werden.

4) Theoretische und praktische Ausbildung

Ein Charakteristikum der beruflichen Ausbildung in Deutschland ist das sog. duale System: An der Fachhochschule oder der Verwaltungsschule werden die theoretische Kenntnisse vermittelt; daneben wird in den Behörden praktisch ausgebildet. Auf diese Weise wechseln sich theoretische und praktische Ausbildungsabschnitte ab. Diese Art der Ausbildung ist lange erprobt und bewährt.

5) Lehrfächer

Die Ausbildung in Rechtsfächern dominiert. Das hängt mit dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zusammen, wonach jeder Akt der Verwaltung mit dem Recht in Einklang stehen muss. U. a. wird in folgenden Disziplinen ausgebildet:

- Staatsrecht
- Bürgerliches Recht
- Kommunalrecht
- Öffentliche Haushaltswirtschaft (Budgetrecht)
- Öffentliches Baurecht
- Sozialrecht
- Volkswirtschaft
- Betriebswirtschaft (Kosten- Leistungsrechnung)
- Umweltschutzrecht
- Informationstechnik (EDV)
- Kommunikation - Psychologische Grundlagen der Verwaltungstätigkeit

6) Lehrveranstaltungen

Für die Ausbildung des gehobenen Dienstes sind in der entsprechenden staatlichen Ausbildungsverordnung Lehrveranstaltungen von etwa 2400 Stunden (à 45 Minuten), für den mittleren Dienst von etwa 1150 Stunden (à 45 Minuten) vorgesehen. Eine Lehrveranstaltung besteht aber nicht in ausschließlichem einseitigem Dozieren des Dozenten. Vielmehr muss der Dozent darauf

hinwirken, dass die Aktivitäten in der Lehrveranstaltung zunehmend auf die Teilnehmer übergehen. Dazu gibt es verschiedene methodische Möglichkeiten: Partnerarbeit, Gruppenarbeit, kleine Vorträge, Projektarbeit. Das bedeutet für den Dozenten einerseits eine intensive, zeitaufwendige Vorbereitung, andererseits eine gewisse Entlastung während der Lehrveranstaltung. Für den Lernenden lautet das Motto: hören, sehen, lesen und eigenes Tun. Diese Art der Pädagogik ist effektiver als die herkömmliche, bei der der Teilnehmer zu passivem Zuhören verurteilt ist.

7) Leistungsnachweise

Die Schüler haben im Rahmen der theoretischen Ausbildung eine ganze Reihe von schriftlichen Arbeiten (meistens Klausuren, zum Teil auch Hausarbeiten) zu schreiben; es sind Übungsaufgaben, die den Lernfortschritt kontrollieren und gegen Ende der Ausbildung auf den Ernstfall, die Prüfung, vorbereiten. Die Schüler müssen jährlich den Notendurchschnitt „ausreichend“ erzielen; anderenfalls können sie die Ausbildung nicht fortsetzen.

Dauert die Ausbildung drei Jahre, findet etwa in der Mitte der Ausbildung eine Zwischenprüfung statt, die die staatliche Ausbildungsverordnung entweder schlicht als Test oder auch als Hürde ausgestaltet.

8) Stoffgliederungspläne

Die Lehrfächer sind in der jeweiligen Ausbildungs- und Prüfungsordnung nur allgemein vorgegeben; sie sind nicht im Detail beschrieben. Die Lehrfächer bedürfen daher für Schüler und Lehrkräfte der Konkretisierung. Das geschieht

durch Stoffgliederungspläne, die für jedes einzelne Lehrfach erarbeitet werden müssen. Die Pläne konkretisieren einerseits den Inhalt des Fachs und legen andererseits fest, mit welcher Intensität in den einzelnen Teilbereichen des Fachs zu unterrichten ist. Die Stoffgliederungspläne sind wichtig für Ausbildung und Prüfung.

9) Lehrbücher

Die Lehre muss durch Lehrbücher begleitet und ergänzt werden. Die Lehrbücher werden in Bayern von haupt- und nebenamtlichen Lehrkräften der Bayerischen Verwaltungsschule verfasst. (Das gilt natürlich nicht für die Universitätsausbildung.) Sie berücksichtigen insbesondere die für die Ausbildung und Prüfung maßgebenden Stoffgliederungspläne. Jedenfalls darf der Studierende seine Kenntnisse nicht nur über die Lehrveranstaltung erwerben. Der Dozent muss Interesse für sein Lehrfach wecken, er kann Schwerpunkte setzen, er darf auf keinen Fall das Buch ersetzen.

10) Lehrkräfte

Die Lehre wird wahrgenommen von hauptamtlichen (full – time – teachers) und nebenamtlichen (part – time – teachers) Dozenten. Die hauptamtlichen Dozenten unterrichten vorwiegend in Fächern, in denen es auf Methodik und Systematik besonders ankommt. Dazu gehören Grundlagenfächer wie Staatsrecht und bürgerliches Recht, die ohne täglichen Bezug zur Praxis gut gelehrt werden können.

In Einrichtungen der Verwaltungsausbildung wird in Deutschland der größere Teil des Unterrichts von nebenamtlichen Lehrkräften erteilt. Das sind Praktiker (Verwaltungsbeamte und Richter) aus den verschiedensten Gerichten, staatlichen und kommunalen Behörden. Für diese Lehrtätigkeit, die die Beamten während ihrer Dienstzeit ausüben, wird ein Honorar gezahlt. Hierbei darf nicht vergessen werden, dass die Beamten in ihrem Hauptamt nicht entlastet werden und sich außerhalb der Dienstzeit auf den Unterricht vorbereiten müssen.

Die haupt- und nebenamtlichen Lehrkräfte sind für die Arbeit in der Verwaltung ausgebildet; eine pädagogische Ausbildung fehlt ihnen. Dieses Manko muss durch Pädagogikseminare ausgeglichen werden. Die diesbezüglichen Erfahrungen sind sehr gut.

11) Prüfungen

Die Ausbildung schließt mit einer Prüfung ab, die aus einem schriftlichem und mündlichem Teil besteht. Prüfungsfächer sind grundsätzlich die Lehrfächer. Es hat sich nämlich nicht bewährt, ein Fach nur zu lehren, es aber von der Prüfung auszuschließen, weil die Studierenden - und manchmal auch die Lehrkräfte - für dieses Fach nicht ausreichend motiviert sind. In der schriftlichen Prüfung haben die Kandidaten an mehreren aufeinander folgenden Tagen Aufgaben in einer Bearbeitungszeit von bis zu fünf Stunden zu bearbeiten. In den Aufgaben sind im allgemeinen Fälle aus der täglichen Verwaltungspraxis zu bearbeiten. Den Kandidaten wird ein konkreter Sachverhalt vorgegeben; die Kandidaten müssen in einem Gutachten beurteilen, oder durch behördlichen Bescheid einscheiden, ob eine Baugenehmigung zu erteilen ist, ob ein Gemeinderatsbeschluss als rechtswidrig zu beanstanden ist, ob und in welcher Höhe Sozialhilfe gewährt werden muss o. ä.

Die Prüfungsaufgaben werden von einem unabhängigen, d. h. nicht weisungsabhängigen Prüfungsausschuss (der üblicherweise auf Grund einer Rechtsvorschrift für drei Jahre bestellt ist) ausgewählt. Die Bearbeitungen der einzelnen Kandidaten werden von zwei unabhängigen Korrektoren bewertet; wesentlich ist dabei, dass die Bearbeitungen nicht mit dem Namen der Kandidaten, sondern nur mit einer Nummer versehen sind. Damit werden Begünstigungen durch die Prüfer ausgeschlossen.

Die mündliche Prüfung wird ebenfalls von unabhängigen Prüfern abgenommen, wobei immer mehrere - in der Regel drei - Prüfer gemeinsam prüfen und bewerten. Dadurch wird die Willkür eines einzelnen unkontrollierten Prüfers ausgeschlossen.

In Bayern ist es üblich, dass das Prüfungsamt am Ende der Prüfung ein Platzziffernverzeichnis anfertigt, in dem die Rangfolge aller Kandidaten festgehalten wird. Im einzelnen Prüfungszeugnis wird vermerkt, wie viel Kandidaten an der Prüfung teilgenommen haben und welchen Rang der Kandidat erreicht hat.

12) Keine Einstellungsgarantie

Die Geprüften haben keinen Anspruch darauf, nach erfolgreich abgelegter Prüfung in ein Beschäftigungsverhältnis übernommen zu werden. Soweit sich die Studierenden während der Ausbildung in einem Beamtenverhältnis (auf Probe) befanden, sind sie mit der Aushändigung des Prüfungszeugnisses kraft Gesetzes aus dem Beamtenverhältnis entlassen. Da die Verwaltungsbehörden aber im allgemeinen bedarfsoorientiert ausbilden, ist eine bestandene Prüfung fast eine Garantie für eine Anstellung. Doch kommt es vor, dass der Geprüfte keinen bei seiner Ausbildungsbehörde erhält. Er hat dann aber die Aussicht, bei einer anderen Dienststelle innerhalb Deutschlands einen Arbeitsplatz zu finden. Die breit angelegte und von den konkreten Verhältnissen der Verwaltungsbehörden unabhängige theoretische Ausbildung durch die Verwaltungsschule garantiert eine vielseitige Einsetzbarkeit in den verschiedensten staatlichen und kommunalen Behörden.

13) Eine Besonderheit: auch nebendienstliche Lehrgänge für Angestellte

Fast in jeder Behörde arbeiten auch Angestellte ohne Verwaltungsausbildung; sie über Hilfsstätigkeit aus, z. B. im Schreibdienst. Für Hilfskräfte dieser Art, die sich weiterqualifizieren wollen, bieten die Verwaltungsschulen sog. nebendienstliche Lehrgänge an: Z. B. werden für ein

bis zwei Jahre an einem Tag in der Woche durchgeführt; zum Teil werden diese Veranstaltungen auch „geblockt“. Am Ende der Lehrgänge stehen Prüfungen, die den oben beschriebenen Prüfungen entsprechen. Für die Angestellten bedeutet die Teilnahme an solchen Lehrgängen eine Doppelbelastung, weil sie auch noch ihren Arbeitsplatz auszufüllen haben. Der Vorteil besteht aber darin, dass sie sich weiterqualifizieren können, ohne ihren Arbeitsplatz aufzugeben zu müssen. Nach bestandener Prüfung haben sie die Chance, eine höherwertige Tätigkeit und damit eine höhere Vergütung zu erhalten.

Und wenn sie die Prüfung nicht bestehen, stehen sie nicht auf der Straße, weil sie ihren Arbeitsplatz behalten. Von dieser Art der Qualifizierung wurde nach der Wiedervereinigung Deutschlands in den ehemals sozialistischen Ländern Deutschlands rege Gebrauch gemacht.

Grundsätze der Weiterbildung

1) Lebenslange Weiterbildung

Ob wir die Verhältnisse im Osten oder Westen Europas betrachten, es wird im Grunde keinen Unterschied geben: Die Verhältnisse in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ändern sich ständig, und schnell dazu. Will die Verwaltung ihren vielfältigen Aufgaben zeitgemäß gerecht werden, müssen ihre Mitarbeiter regelmäßig mit den neuesten Erkenntnissen und Entwicklungen auf allen für die Verwaltung relevanten Gebieten vertraut gemacht werden. Extrem gesprochen bedeutet das: Weiterbildung in Permanenz.

2) Fachspezifische Weiterbildung

Die sog. fachspezifische Fortbildung hat das konkrete Tätigkeitsfeld der Mitarbeiter im Auge. Einen Schwerpunkt bilden rechtliche Aspekte, z. B. auf dem Gebiet des Dienstrechts, des Baurechts, des Kommunalrechts, des Ausländerrechts, des Umweltschutzrechts, des Europarechts. Die Palette erfasst praktisch alle Rechtsgebiete, die für die Arbeit in den Verwaltungsbehörden relevant sind. Die Seminarteilnehmer werden mit der neuesten Rechtsprechung, mit neuen Gesetzen und auch mit Gesetzentwürfen vertraut gemacht.

Die Teilnehmer haben häufig Gelegenheit, schon vor dem Seminar schriftliche Fragen einzureichen, die der Dozent dann im Seminar behandelt. Das schließt aber nicht aus, alle fachbezogenen Fragen - auch ohne Ankündigung - im Seminar zu stellen. Ein weiterer Effekt der Seminare ist der Erfahrungsaustausch der Teilnehmer, die von den verschiedensten Behörden aus allen Regionen des Landes kommen und im Seminar erfahren, wie ihre Kollegen mit den gleichen Problemen fertig werden. Dieser Erfahrungsaustausch wird sehr geschätzt, weil er durch nichts zu ersetzen ist.

3) Arbeitsplatzübergreifende Weiterbildung

Die Arbeit in der Verwaltung erschöpft sich nicht im Vollzug von Vorschriften, so wichtig diese für einen Rechtsstaat sind. Ein guter Mitarbeiter in der Verwaltung braucht über Rechtskenntnisse hinaus viele Kenntnisse und Fähigkeiten, die von seinem konkreten Aufgabenfeld unabhängig sind. Jeder Mitarbeiter hat Kollegen und Vorgesetzte und ist - in aller Regel - selbst auch Vorgesetzter. Am Arbeitsplatz gibt es viele Konflikte, deren Bewältigung durch psychologisch orientierte Seminare erleichtert werden kann. Die Führung von Mitarbeitern, einer Abteilung oder einer ganzen Behörde ist eine so schwierige Aufgabe, dass Führungsseminare auf diese Aufgabe vorbereiten sollen.

Angehörige der Verwaltung müssen in kleinerem Kreis und vor größerem Publikum immer wieder Reden halten. Diese Reden erreichen häufig nicht ihr Ziel, obwohl sie einen guten Inhalt haben. Rhetorikseminare, Seminare für Gesprächs- und Verhandlungsführung unter Einschluss praktischer Übungen unter Benützung einer Videokamera müssen daher für die Mitarbeiter der Verwaltung obligatorisch sein.

In vielen Ländern ist das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger problembeladen. In einem demokratischen freiheitlichen Rechtsstaat ist dieses Verhältnis natürlich ein anderes als in einer Diktatur. Seminare zu diesem Thema müssen daher ständiger Bestandteil des Programms eines Fortbildungsinstituts sein. Führungskräfte und Sachbearbeiter müssen sich bewusst sein, dass die öffentliche Verwaltung nicht nur die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, sondern auch Dienstleistungen zu erbringen hat.

Aus dem großen Spektrum der arbeitsplatzübergreifenden Weiterbildung sind noch Seminare für Arbeitsorganisation, Zeiteinteilung (= Zeitmanagement), rationelles Lesen und Gedächtnistraining zu erwähnen. Unverzichtbar ist auch die Schulung in der modernen Informationstechnik.

4) Entsendung zum Seminar

Die Entscheidung darüber, welcher Mitarbeiter zu welchem Seminar angemeldet wird, trifft das Personalamt der jeweiligen Dienststelle. Unmittelbare Anmeldungen durch die Beamten selbst sind nicht üblich.

Die Frage ist aber, auf Grund welcher Kriterien die Personalämter entscheiden, wen sie zu Weiterbildungsseminaren anmelden. Die Praxis ist unterschiedlich: Manche Personalämter melden - etwas extrem gesprochen - den Mitarbeiter an, der sein Interesse für ein Seminar zuerst bekundet. Es bedarf nicht großer Einsicht, um dieses Zufallsprinzip nicht gut zu finden. Wenn man bedenkt, dass das Geld für die Weiterbildung der Mitarbeiter begrenzt ist, dann muss die Entscheidung darüber, wer zu einem Seminar entsandt wird, systematisch vorbereitet und nach Gesichtspunkten der Effektivität getroffen werden. Hier liegt hohe Verantwortung beim Personalamt; dieses soll nach objektiven Kriterien (Anforderungen am Arbeitsplatz, Vorbereitung auf neue Aufgaben) die Weiterbildung der Mitarbeiter planen und fördern. Es ist anzustreben, dass jeder Mitarbeiter mindestens einmal im Jahr an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen kann.

5) Seminargröße

An einem Seminar, das primär der Vermittlung und Vertiefung von Fachkenntnissen dient, können 20 bis 25 Personen teilnehmen. Ist die Teilnehmerzahl größer, wird eine Diskussion im Seminar erheblich erschwert, wenn sie nicht ganz unterbleibt. Monologe des Dozenten müssen vermieden werden. Es ist anzustreben, dass sich im Seminar auch Gespräche entwickeln, zum Teil auch zwischen den Seminarteilnehmern. Wenn man dieses Ziel verfolgt, muss sich die Teilnehmerzahl in Grenzen halten.

Wenn ein Seminar dem Verhaltenstraining der Teilnehmer gilt, wie das z. B. bei Seminaren für Rhetorik und Verhandlungsführung der Fall ist, sollten am Seminar nicht mehr als 12 bis 14 Personen teilnehmen. Andernfalls sind Übungen nicht im wünschenswerten Maß möglich, und das Seminar verfehlt seinen Zweck.

6) Dozenten

Bei den fachspezifischen Seminaren sind die Dozenten in aller Regel Praktiker aus Verwaltungsbehörden und Gerichten. Wenn in Fachgebieten besonders aktuelle Dinge vermittelt werden sollen, kommen als Dozenten auch Beamte aus den Ministerien in Betracht. Für Seminare mit Verhaltenstraining (z. B. Rhetorik, Führung, Verhandlungsführung) werden häufig freiberuflich Tätige als Dozenten eingesetzt; das hat den Vorteil, dass man sich von einem solchen Dozenten auch wieder leicht trennen kann, wenn er sich nicht bewährt. Denn bei Seminaren dieser Art hängt der Erfolg der Seminarveranstaltung entscheidend von der Persönlichkeit des Dozenten ab.

7) Dauer und Ort der Seminare

Für Veranstaltungen, die im wesentlichen der Vermittlung aktueller Informationen dienen, mag ein Tag ausreichen. Häufig dauern fachspezifische Seminare drei bis fünf Tage; wegen der Personalknappheit in den Verwaltungsbehörden und der begrenzten Finanzmittel drängen die Behörden auf eine eher kürzere Seminardauer. Wenn es um komplexere Themen geht, wenn es in Seminaren insbesondere um Verhaltenstraining geht, sind in der Regel eine Woche notwendig.

Es hat sich gut bewährt, wenn die Fortbildungsseminare außerhalb des Dienstortes in einer Bildungsstätte durchgeführt werden, in der die Teilnehmer auch Unterkunft und Verpflegung erhalten. Fern vom täglichen Betrieb ist der Kopf freier, nimmt neue Gedanken leichter auf und kann sie intensiver, d. h. besser verarbeiten. Hinzu kommt ein weiterer großer Vorteil, der nicht unterschätzt werden darf: die Gespräche mit den Kollegen außerhalb des

Seminars, der bereichernde Erfahrungsaustausch und das Knüpfen von Kontakten, die der weiteren beruflichen Arbeit zugute kommen.

Erfahrungen der letzten Jahre lehren leider, dass die Behörden, die die Seminarkosten tragen, zunehmend darauf hinwirken, Weiterbildungsseminare auch ohne Unterkunft und Verpflegung anzubieten. Es ist schwer, sich dieser finanziell bedingten Tendenz zu widersetzen. Daher werden auch sog. In-house-Seminare durchgeführt. Diese finden in der Regel bei größeren Dienststellen statt, wenn es darum geht, eine größere Anzahl von Mitarbeitern einer Behörde gleichzeitig in ein und derselben Weise weiterzubilden.

8) Kosten der Seminare

Es ist in Deutschland üblich, dass die Kosten für die Weiterbildung nicht vom einzelnen Beamten getragen werden, sondern vom Staat oder der Behörde, bei der der Beamte beschäftigt ist. Der Beamte braucht also keine Seminargebühr zu entrichten; seine Fahrtkosten werden ihm erstattet; in der Bildungsstätte wird er auf Kosten seiner Dienststelle verpflegt oder er erhält für die Verpflegung ein entsprechendes Tagegeld. Auch für die Dauer der Weiterbildung erhält der Beamte sein ungekürztes Gehalt. Diese Regelung wird damit begründet, dass die Weiterbildung dem Dienst, d. h. der besseren Erfüllung der Dienstgeschäfte, dient. Das ist eine für den Beamten durchaus komfortable Regelung.

9) Evaluierung

Es ist sehr schwer zu messen, ob eine Weiterbildungsmaßnahme erfolgreich war. Üblicherweise kann sich der Teilnehmer eines Seminars zu allen Aspekten des Seminars schriftlich äußern: zu Lehrsaal, zu Unterkunft, zu Verpflegung, zu

Auswahl der Themen und zum Dozenten. Wenn sich der Seminarteilnehmer insgesamt zufrieden äußert, hat der Veranstalter auch Grund zu einer gewissen Zufriedenheit. Doch das allein genügt nicht. Viele, aber bei weitem nicht alle Dienststellen verlangen vom Beamten, der ein Weiterbildungsseminar besucht hat, einen Bericht, in dem er sich konkret äußert, in welcher Weise er das im Seminar Gelernte bei seiner Arbeit umsetzen kann. Denn es muss auf jeden Fall verhindert werden, dass der Beamte ein Seminar nur als willkommene Abwechslung von der täglichen Arbeit betrachtet. Ein sog. Bildungstourismus muss verhindert werden.

10) Erarbeitung und Veröffentlichung des Weiterbildungsprogramms

Die Bildungsinstitution, die für die Weiterbildung verantwortlich ist, muss ein Programm entwickeln und anbieten, das den Bedürfnissen der Praxis entspricht. Es hat sich bewährt, die Behörden, die regelmäßig Seminarteilnehmer entsenden, also z. B. staatliche und kommunale Behörden, auch Arbeitgeber- und Berufsverbände, bei der Ausarbeitung des Programms zu beteiligen. Das geschieht zweckmäßigerweise auf schriftlichem Weg und in Dienstbesprechungen. In der Praxis haben sich Jahresprogramme, aber auch Halbjahresprogramme bewährt. Unabhängig davon wird es immer wieder notwendig sein, Seminare mit besonders aktuellen Themen zusätzlich anzubieten. Das Weiterbildungsinstitut muss sich durch Flexibilität auszeichnen.

Das Weiterbildungsinstitut hat für die Bekanntmachung seines Programms zu sorgen, z. B. durch Versendung einer Programm Broschüre an die Behörden, die üblicherweise Seminarteilnehmer entsenden oder/und über das Internet. Es muss

vermieden werden, dass Seminare nur deswegen nicht besucht werden, weil das entsprechende Seminarangebot Behörden und Beamten nicht bekannt war.

Schlussbemerkung

In der Begegnung mit der öffentlichen Verwaltung erlebt und spürt der Bürger den Staat am unmittelbarsten. Deswegen muss den Angehörigen der Verwaltung, den Beamten und Angestellten des Staates und der Kommunen, bereits in der Ausbildung und immer wieder in der Weiterbildung klargemacht werden, wie sie ihre Aufgaben zu verstehen und in welchem Geiste sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben. Das heißt konkret: Beamte und Angestellte müssen dem Gemeinwohl verpflichtet sein, sie sind für alle Bürger da, nicht nur für die Bürger der einen oder anderen Partei. Sie müssen ihren Entscheidungen Gesetz und Recht zugrundelegen und müssen sich parteipolitischen Einflüssen widersetzen, wenn diese rechtswidrig sind. Wenn ein Rechtsstaat nicht nur auf dem Papier stehen soll, müssen sich alle Kräfte in Staat und Gesellschaft für ihn täglich einsetzen. Die Aus- und Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung - richtig verstanden - kann einen beachtlichen Beitrag leisten, den Rechtsstaat auszubauen und zu festigen.

am 3. Dezember 2002

CHARAKTERISTIKA DES MODERNEN VERFASSUNGSSTAATES

- dargestellt am Beispiel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und unter Berücksichtigung der dortigen Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung -

Referent: Dr. Jürgen Harbich, Vorstand der Bayerischen Verwaltungsschule a. D.

I. Der Verfassungsstaat als kulturelle Errungenschaft der modernen Zivilisation

1) Historischer Rückblick

a) Absolutismus des 17. / 18. Jahrhundert

Der Monarch, dessen staatliche Macht göttlichen Ursprungs ist, vereinigt in seiner Hand die gesamte Staatsgewalt: Oberster Gesetzgeber, Spitze der Exekutive und oberster Richter.

Das vom Monarchen beherrschte Volk besteht aus Untertanen, nicht aus Bürgern; das Volk ist von der Teilhabe an der staatlichen Gewalt ausgeschlossen; es gibt keinen Rechtsschutz gegen staatliche Akte

b) Gegenbewegung

John Locke (1632 – 1704): Erster Theoretiker, der sich gegen die absolute Macht des Herrschers wendet und Forderungen des freiheitlichen Verfassungsstaates erhebt. Seiner Gedankenwelt ist der göttliche Ursprung des Königtums fremd. Alle Staatsgewalt habe ausschließlich dem Wohle der Gesamtheit zu dienen; sie dürfe niemals willkürlich oder nach Gutdünken ausgeübt werden, sondern nur nach Gesetz und Recht. Das Motto lautet: Government of laws, not of men.

John Locke fordert Gewaltenteilung, ohne diese Idee näher auszugestalten. Vor allem fordert er eine Trennung von Legislative und Exekutive. Er sieht die menschliche Schwäche im Umgang mit der Macht. Daher sollen die Personen, die die Macht haben, Gesetze zu geben, nicht auch die Macht in Händen haben, die Gesetze zu vollziehen.

Charles de Montesquieu (1689 – 1755): Die Gedanken von Locke über die Teilung der Staatsgewalt werden von Montesquieu staatsorganisatorisch weitergeführt. Montesquieu ist davon überzeugt, dass jeder Machthaber zum Machtmisbrauch neigt (« C'est une expérience éternelle, que tout homme, qui a du pouvoir, est porté à en abuser »).

Für Montesquieu sind politische und individuelle Freiheit nur möglich in einer Gesellschaftsordnung unter dem Gesetz. Das Rechtsgesetz muss den Forderungen der Vernunft und der Menschlichkeit entsprechen.

In jedem Staat gibt es drei Arten von hoheitlicher Gewalt: die gesetzgebende Gewalt, die vollziehende Gewalt und die richterliche Gewalt. Die Trennung der Gewalten soll vor allem der Freiheit der Menschen dienen.

Montesquieus Überzeugung von der Gefahr des Machtmisbrauchs in den Fällen, in denen die staatlichen Gewalten in einer Hand vereinigt sind, entspricht in der Tat einer weltweiten Erfahrung.

Immanuel Kant (1724 – 1804): Kant verurteilt wie Locke und Montesquieu jede Form von absoluter Staatsgewalt. Die drei Elemente der Staatsgewalt sind nicht nur begrifflich auseinanderzuhalten; sie dürfen auch um der Freiheit willen nicht in einer Hand vereinigt werden. Kant wird weithin als geistiger Vater des Rechtsstaatsideals angesehen. Der Staat ist eine „Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen. Diese Rechtsgesetze sollen zugleich die Staatsgewalt begrenzen und die Freiheit der einzelnen schützen. „Dies ist die einzig bleibende Staatsverfassung, wo das Gesetz selbst herrschend ist und an keiner besonderen Person hängt“. Also: Begrenzung der staatlichen Macht durch Recht.

c) Entwicklung in Nordamerika

Ehemals nordamerikanische Kolonien erklären sich 1776 für unabhängig vom Britischen Empire; die Kolonien geben sich ab 1776 geschriebene Verfassungen; Gedankengut aus der Epoche der Aufklärung in Europa geht in die nordamerikanischen Verfassungen ein; Höhepunkt: Bundesverfassung - Verfassung der USA - von 1787

d) Französische Revolution von 1789

Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 (« Déclaration des droits de l'homme et du citoyen») Art. 16 dieser Erklärung : « Eine Gesellschaft, in der die Garantie der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung; 3. September 1791: erste geschriebene Verfassung in Frankreich (3. Mai 1791: erste geschriebene Verfassung in Europa: in Polen).

e) Verfassungsstaatliche Bewegung in Deutschland im 19. Jahrhundert

Bürger und Arbeiter wollen nicht länger Untertanen des Monarchen sein. Sie fordern im ersten Schritt Begrenzung der monarchischen Gewalt; sie fordern Freiheit, Abkehr von Willkür; sie fordern gerichtliche Kontrolle der staatlichen Gewalt.

In einem weiteren Schritt fordern sie Teilhabe an der staatlichen Macht.

f) Durchsetzung der Volkssouveränität in Deutschland

Der Kampf zwischen Monarchie und Volkssouveränität in Deutschland endete erst im 20. Jahrhundert mit dem Ende des 2. Weltkrieges, als die Monarchie in Deutschland im November 1918 Abschied nehmen musste. Die erste demokratisch-republikanische Verfassung in Deutschland ist die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919. Von 1933 – 1945 Diktatur des Nationalsozialismus; Aufhebung der Gewaltenteilung und Missachtung der Menschenrechte; s. Art. 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789!

g) Vollendung der verfassungsstaatlichen Entwicklung in Deutschland durch das Grundgesetz vom 23. Mai 1949

II. Die verfassungsstaatlichen Merkmale des Grundgesetzes

1) Normativität der Verfassung

(Eine geschriebene Verfassung gilt heute als Symbol des Verfassungsstaates; in Europa ist nur Großbritannien ohne Verfassungsdokument; nur wenige Staaten außerhalb Europas kennen ebenfalls kein geschriebenes Verfassungsdokument, z. B. Israel, Saudi-Arabien)

Verfassung enthält verbindliches Recht, d. h. sie ist normativ, nicht nur appellativ (Problem der sozialen Grundrechte!); also nicht nur Deklaration oder politisches Programm, wie das bei früheren Verfassungen im 19. Jahrhundert der Fall war.

2) Stufenbau der Rechtsordnung

Wir haben heute eine Hierarchie der Rechtsnormen

- a). Verfassung
- b). Gesetz
- c). Verordnung

Die Verfassung hat Vorrang vor allem anderen Recht, vor allem auch vor dem Gesetz des Parlaments. Das gesamte Recht muss mit der Verfassung im Einklang stehen.

3) Verfassungsgerichtsbarkeit zur Durchsetzung des Vorrangs der Verfassung

Damit eine Verfassung nicht nur auf dem Papier steht, ist eine unabhängige Institution notwendig, die dafür sorgt, dass die Verfassung in der Lebenswirklichkeit des Staates zur Geltung kommt. Das ist in den modernen Verfassungsstaaten üblicherweise ein Gericht. Wenn dieses Gericht nur Verfassungskonflikte entscheidet, wird es Verfassungsgericht genannt.

III. Das Neue am Grundgesetz

1) Grundrechtsbindung aller drei staatlichen Gewalten

Insbesondere ist auch der Gesetzgeber an die Grundrechte gebunden (Art. 1 Abs. 3 GG). Klassische Funktion der Grundrechte: Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat, auch gegenüber dem Gesetzgeber.

2) „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79 Abs. 3 GG)

a). Grundsätzlich besondere Mehrheitserfordernisse für die Änderung des Grundgesetzes

b). Unabänderliche Bestandteile des Grundgesetzes

- Menschenwürde
- Demokratie
- Republik
- Sozialstaat
- Bundesstaat

IV. Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz

1) Grundgedanken

Die kommunale Selbstverwaltung ist eine sichtbare Erscheinung demokratischer Dezentralisation. In einem dezentralisierten Staat verzichtet der Staat, verzichtet die staatliche Bürokratie, auf einen Teil der eigenen Macht. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet die Anerkennung örtlicher Entscheidungszentren, die sich in bestimmtem Maße staatlichem Einfluss entziehen.

a). Historische Wurzel

Die moderne kommunale Selbstverwaltung in Deutschland beginnt mit der preußischen Städteordnung von 1808. Es war die Zeit, da der preußische Staat im Gefolge der Napoleonischen Kriege darniederlag und einer Erneuerung bedurfte.

Die Städteordnung von 1808 war im wesentlichen das Werk des preußischen Ministers Karl Freiherr vom und zum Stein. Sein wichtigstes Anliegen war, die aktive Teilnahme der Bürger in der Selbstverwaltung zu entwickeln. Der Gedanke der Partizipation spielte die zentrale Rolle in den Reformvorstellungen des Freiherrn vom Stein. Gemeingeist und Bürgersinn sollten belebt werden und dadurch der ganze Staat erneuert werden. Aus gehorsamen Untertanen sollte eine lebendige Nation werden. Die Reformidee des Freiherrn vom Stein beruhte auf der moralphilosophischen Vorstellung, dass die gemeinnützige Beschäftigung Pflicht eines jeden Bürgers ist.

b). Subsidiaritätsprinzip

Heute wird die kommunale Selbstverwaltung als Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips gesehen. Dieses Prinzip besagt: Alle Aufgaben, die die kleinere Gemeinschaft erfüllen kann, sind ihr zu überlassen; der größeren Gemeinschaft sollen nur die Aufgaben übertragen werden, die die kleinere Gemeinschaft überfordern. Dieses Prinzip reicht weit über die örtliche Selbstverwaltung hinaus. Es charakterisiert in einem föderativen Staat, wie es die Bundesrepublik Deutschland ist, auch die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und den Ländern. In der politischen Diskussion um die Fortentwicklung der Europäischen Union spielt es eine immer größere Rolle. Es gilt, im europäischen Einigungsprozess eine Übermacht der europäischen Instanzen zu verhindern; anderenfalls werden die örtlichen und regionalen Kräfte geschwächt oder gar gelähmt.

c). Keimzelle der Demokratie

Unter der Geltung des Grundgesetzes wurzelt die kommunale Selbstverwaltung im demokratischen Prinzip; sie bewirkt, dass die demokratische Legitimation der öffentlichen Gewalt eine weitere Stärkung erfährt.

Die bayerische Verfassung von 1946 formuliert es sehr schön, indem sie in ihrem Art. 11 Abs. 4 sagt: „Die Gemeindendienen dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.“ Die Gemeinden sind, wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrückt, „Keimzellen der Demokratie.“ Die kommunale Selbstverwaltung ist heute Bestandteil der gegliederten Demokratie.

2) Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz

Die verfassungsrechtliche Fundamentalnorm für die kommunale Selbstverwaltung ist Art. 28 GG.

Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 lautet:

„In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“

Art. 28 Abs. 2 GG lautet:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenkreises nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

d). Institutionelle Garantie

Aus dem zitierten Art. 28 Abs. 1 Satz2 GG ergibt sich, dass es in Deutschland unter der Geltung des Grundgesetzes Gemeinden und Gemeindeverbände als Elemente des Verwaltungsaufbaus geben muss; sie müssen darüber hinaus eine Volksvertretung haben, für die bestimmte Wahlrechtsgrundsätze gelten.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Träger öffentlicher Gewalt und Teil der vollziehenden Gewalt. Sie sind in den staatlichen Aufbau integriert; sie sind, wie es das Bundesverfassungsgericht (E 83, 37/54) einmal gesagt hat, „ein Stück Staat“. Die Gemeinden sind aber keine staatlichen Behörden, sondern eigene juristische Personen des öffentlichen Rechts, die einen eigenen Willen „produzieren“ und - in gewissen Grenzen - auch durchsetzen können, auch gegen den Willen des Staates.

Die genannten Verfassungsbestimmungen gewährleisten die Institution der kommunalen Selbstverwaltung, nicht aber den Bestand der einzelnen Gemeinde. Das heißt: Der Gesetzgeber ist nicht befugt, die kommunale Selbstverwaltung als solche abzuschaffen und nur noch staatliche Behörden zu installieren. Es ist aber möglich - und in Deutschland auch geschehen - , dass der Staat kommunale Körperschaften, auch Gemeinden, zusammenlegt und damit die einzelne Gemeinde auflöst. Ein Existenzrecht ist also der einzelnen Gemeinde, der einzelnen kommunalen Körperschaft, nicht garantiert. In Bayern z. B. gibt es heute 2056 Gemeinden; 1972 waren es noch über 7.000. Die Reduzierung der Zahl der Gemeinden ist das Werk des Gesetzgebers.

e). „Allzuständigkeit“ der Gemeinden

Das Grundgesetz garantiert den Gemeinden „das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Eigenverantwortlich bedeutet

- Ermessensfreiheit
- Gestaltungsfreiheit und
- Weisungsfreiheit

bei gleichzeitiger Gesetzesbindung.

Auch wenn die Abgrenzung des „örtlichen Wirkungskreises“ immer schwieriger wird, so ist der Gemeinde doch ein Kernbereich örtlicher Angelegenheiten garantiert, der ihnen auch durch Parlamentsgesetz nicht entzogen werden darf. Heute rechnet man z. B. folgende Angelegenheiten zum örtlichen Wirkungskreis der Gemeinden:

- Trinkwasserversorgung
- Abwasserbeseitigung
- Kultur und Sport
- die sog. Gemeindehoheiten
 - Organisationshoheit
 - Rechtsetzungshoheit
 - Verwaltungshoheit
 - Finanzhoheit
 - Personalhoheit

f). Selbstverwaltungsrecht „im Rahmen der Gesetze“

Die Gemeinde kann nicht völlig frei sein. Sie muss z. B. gesetzliche Verfahrensregeln bei der Bauleitplanung akzeptieren, auch über übergeordnete Gesichtspunkte der Landesplanung kann sie sich nicht hinwegsetzen (daher kein Industriegebiet im Naturschutzgebiet); dennoch hat die Gemeinde für die eigenverantwortliche Bauleitplanung einen großen Spielraum.

Im Rahmen der Personalhoheit muss die Gemeinde staatliche Beamten gesetzte respektieren, z. B. Vorbildungsvoraussetzungen bei der Einstellung von Beamten und Schranken bei der Beförderung; aber die Gemeinde sucht das Personal selbständig aus, stellt es an, befördert es und entlässt es.

g). Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände

Unter Gemeindeverbänden sind alle Gebietskörperschaften zu verstehen, die zwischen den Gemeinden und dem Land „angesiedelt“ sind, insbesondere die Landkreise.

Auch die Landkreise haben gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht der Selbstverwaltung. Im Gegensatz zu den Gemeinden garantiert ihnen das Grundgesetz keine bestimmten Aufgaben; d. h. dass sich die Aufgaben der Landkreise ausschließlich aus den Gesetzen ergeben. In Bayern gibt es heute 71 Landkreise; 1972 waren es noch 143.

Typische Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Landkreise sind:

- Abfallbeseitigung
- Bau und Unterhalt von Krankenhäusern
- Bau und Unterhalt von überörtlichen Straßen
- Gewährung von Sozialhilfe

h). Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung

Seit 1994 enthält das Grundgesetz die Bestimmung, dass „die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 3GG). Diese Gewährleistung umfasst nicht nur die Befugnis, eigenverantwortlich das Budget aufzustellen und zu beschließen; es schließt ein das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung.

So steht den Gemeinden das Aufkommen der „Realsteuern“ (= Grund- und Gewerbesteuer) zu (Art. 106 Abs. 6 GG). Die Gemeinden haben das verfassungsrechtlich garantierte Recht, die Hebesätze der Realsteuern festzusetzen; ferner steht ihnen ein gewisser Anteil (derzeit 15 %) an der Einkommensteuer zu.

Das Ausmaß der Finanzausstattung der Gemeinden ist stets ein Streitpunkt zwischen Kommunen und Staat. Insbesondere beklagen die Gemeinden - zu Recht - , dass der Staat den Kommunen immer wieder neue Aufgaben zuweist, ohne den Kommunen auch die hierfür notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. So fordern die Kommunen seit Jahren, dass das Konnexitätsprinzip in der Verfassung verankert wird. Dieses Prinzip würde den Staat verpflichten, bei einer gesetzlichen Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen diesen auch die notwendigen Finanzmittel zu erschließen. Nach der jüngsten Erklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten soll das Konnexitätsprinzip demnächst in die Bayerische Verfassung aufgenommen werden.

3) Die prozessrechtliche Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung

a). Abwehr gesetzlicher Eingriffe in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (oder zu einem Landesverfassungsgericht) erheben, wenn sie sich durch ein Gesetz oder einen anderen Rechtssatz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 28 GG verletzt fühlen.

b). Abwehr von Eingriffen durch staatliche Behörden

Jede Kommune unterliegt der Aufsicht des Staates. Staatliche Aufsichtsakte können die Kommunen vor den Verwaltungsgerichten überprüfen lassen; doch ergibt sich dieser Rechtsschutz aus den einschlägigen Gesetzen, nicht aus der Verfassung.

V. Abschließende Bemerkung

Die kommunale Selbstverwaltung ist im deutschen Verfassungsrecht stark verankert. Ihr Prinzip wird weder politisch noch rechtlich angezweifelt. Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland ein unverzichtbarer Bestandteil des demokratischen Rechtsstaates ist.