

Может ли такая ситуация привести к усилению политического радикализма среди молодёжи? Праворадикальные силы активизировали свою деятельность, особенно в восточных землях, используя политическую неискушенность молодёжи, её острую реакцию на экономические трудности и социально-психологические проблемы, неуверенность в завтрашнем дне. Они пытаются вовлечь молодежь в свои акции, пропагандируют националистические идеи, в частности, ненависть к иностранцам в Германии. В оценке правоэкстремистского потенциала в молодёжной среде следует избегать прямолинейного, упрощённого подхода. Враждебность по отношению к иностранцам ещё не означает принятия праворадикального мировоззрения. Исследователи обращают внимание на особенности политического и социокультурного поведения молодёжи: зачастую она просто хочет «других», не доверяя «официальным» партиям и политикам. Кроме того, в жизни молодых людей важную роль играют компании, группировки, «тусовки», диктующие свою моду и стиль поведения. В значительной мере этим объясняется определённая популярность «скинхедс». Социологи и психологи указывают на психоэмоциональные особенности молодёжи, корни которых связаны с воспитанием в детстве. Был проведён эксперимент, показавший, что молодые люди, заявившие о своей ненависти к иностранцам, имели серьёзные эмоциональные проблемы в семье и настроены вообще «враждебно к человеку» [6; 51-52]. Исследование показало, что молодёжь трезво оценивает сложившуюся ситуацию. Она готова трудиться несмотря на сложности. Однако в Восточной Германии процесс адаптации молодёжи ещё не завершён, хотя «молодёжный срез» подтверждает тенденцию к утверждению демократических норм и ценностей в условиях социально-политических изменений.

1. Abels, H. Jugend vor der Moderne. Soziologische und Psychologische Theorien des 20. Jahrhunderts. – Opladen, 1993.
2. Lange G. DDR – Jugendliche. Bedingungen des Aufwachsens in den 80-er Jahren // Deutsche Jugend. – 1990. – Н.10.
3. Deutsche Schueler im Sommer 1990 – skeptische Demokraten auf dem Weg in ein vereintes Deutschland. Deutsch – deutsche Schuelerbefragung 1990. DJI – Arbeitspapier 3 – 019.
4. DJI Bulletin. – 1999. – Н. 46.
5. DJI Bulletin. 2000. – Н. 50.
6. Wahl K., Tramiz Ch. New Look in der Sozialforschung: Fremdenfeindlichkeit: Die tiefen Wurzeln extremer Emotionen // DJI Bulletin. – 2000.

Студнева О. В. (г. Брест, БГТУ)

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Германия – одно из европейских государств, где уровень самоорганизации общества на современном этапе очень высок. Хотелось бы выяснить сущность самоуправления и, в частности, германской концепции самоуправления, причины германского федерализма, проследить логику исторического развития германской модели местного самоуправления в сравнительном анализе с другими европейскими моделями. Сравнительный анализ необходим с учётом того факта, что Германия является одним из членов Европейского Союза, который ставит в качестве необходимого условия членства формирование местных институтов демократии в государствах-членах.

В научных публикациях по проблеме местного самоуправления представлен достаточно широкий спектр взглядов, отражающих различия, порой существенные, в содержательной трактовке этого, ставшего снова модным, понятия. В одних случаях эти различия обусловлены спецификой узкопредметного анализа проблемы, не позволяющего правоведам, политологам, экономистам и другим подниматься на уровень сущностного обобщения явления, в

других – связаны с акцентированием внимания на особенностях самого процесса зарождения и развития самоуправления в разных странах и в разные исторические периоды.

Невнимание в теории более высокого уровня неминуемо приводит к методологической немошности исследований и терминологической неразберихе. А потому в современных публикациях о самоуправлении пишут то как о демократическом принципе или об особой форме взаимоотношений социального субъекта со средой и другими социальными субъектами, то как о форме согласования интересов и разрешения конфликтов или как о «дополнении» представителем институтов, своеобразном средстве, по выражению американского политолога В. Острома, от «недугов бюрократизма» [8, 37].

Такой значительный разброс смыслов и оттенков не связан, однако, с отсутствием общей концептуальной модели самоуправления, а скорее указывает на экстенсивный характер освоения проблематики со стороны современной отечественной научной мысли. Ведь до последнего времени, несмотря на достаточно давнюю традицию использования этого термина в мировой, а также русской дореволюционной литературе, в советском обществоведении в силу известных причин он использовался редко и, как правило, исключительно в контексте характеристики стабильности и устойчивости политической системы социализма.

Нынешний всплеск интереса к проблеме самоуправления имеет объяснения прежде всего в практической востребованности знаний в области социального управления. В ходе реформирования современного общества в направлении децентрализации управления, появления феномена региональной политики, формирования рыночных структур, опирающихся на инициативу и самостоятельность социальных субъектов, всё в большем объёме возникает необходимость учёта в развивающихся процессах того, что принято называть эффектом самоорганизации и саморегулирования. Применительно к практике социального управления суть этого эффекта заключена в довольно тривиальной закономерности: чем меньше народ пребывает в ожидании решения всех проблем «сверху», тем больше у него возможностей успешно решить все вопросы «снизу», полагаясь исключительно на собственную активность и самостоятельность и исходя из условий и специфики решений.

Кстати, как говорит об этом опыт зарубежных стран, понимание этой закономерности и стремление реализовать её в общественной практике является достаточно эффективным гарантом преодоления увлечений и перегибов излишней централизации и этапизации жизни общества, чрезмерного её огосударствления. В частности, в Германии было установлено, что эффективность бюджетных затрат на содержание городской среды стоит в прямой зависимости от степени внутренней интегрированности квартальных соседских сообществ [6, 22]. В Швеции, испытавшей на себе последствия внедрения в жизнь граждан некоторых социалистических принципов в духе государственного опекуства, также пришли к признанию того, что усиление заботы государства о людях ценой утраты ими самостоятельности далеко не всегда означало для них благо. В новых, только что отстроенных на государственные средства городских районах и заселенных людьми по меркам этой, в общем-то, благополучной страны малоимущими, неожиданно был отмечен невиданный всплеск безразличия и прямого вандализма горожан по отношению к муниципальной собственности. Социологи и социальные психологи не без оснований квалифицировали это явление как своеобразную реакцию облагодетельствованных помощью горожан на утрату части их независимости от государства и отсутствие возможности решать свои проблемы самостоятельно [4, 11-12].

Некоторые учёные-теоретики считают, что методологически идея самоуправления базируется на некоторых принципах и представлениях о сформированных в рамках общей теории систем (Л. фон Берталанди), а также эволюционной теории Ж. Пиаже [4, 12]. Последний, в частности, обосновал тезис, что любые системы – физические, биологические, социальные – являются саморегулируемыми. Целостность системы, как её базовая характеристика, предполагает её устойчивость по отношению к внешней среде, а также по отношению к внутренней энтропии. Сохранение устойчивости системы требует саморегуляции её жизнедеятельности. Саморегуляция выступает в виде совокупности действий системы, направ-

ленных на её самосохранение, функционирование и развитие. Она является способностью системы сохранять и развивать свои системообразующие признаки.

Самоуправляемые системы являются частным случаем самоорганизующихся систем. В таких системах цель не дается извне, она имплицитруется субстратом и структурой самой системы, порождается ею. Чем сложнее и динамичнее процессы, в которые включена какая бы то ни было система, тем больше она имеет степеней свободы для своевременного реагирования и адаптации к происходящим изменениям для сохранения устойчивости. Существует лишь одно эффективное решение проблемы – расширение самостоятельности подсистем в пределах жизнеспособности системы как целого. Для социально-политических систем это означает ослабление диктата «сверху», развитие самоуправления, в первую очередь, регионального и местного, при одновременной демократизации управления, усиления обратной связи на всех уровнях.

Низкий уровень самоорганизации, отсутствие действенных обратных связей, эффективного контроля за деятельностью управляющих центров приводит к возникновению специфических механизмов торможения. Такие механизмы способствуют упрощению функций системы, ограничивают развитие её потенциала, а это сопряжено с последующей стагнацией и деградацией.

Уяснение сущности самоуправления, как видно, связано с разграничением понятий «организация» и «самоорганизация». В первом случае акцент делается на упорядочение, поддержание или изменение структуры системы за счёт деятельности «центров управления», в значительной мере выступающих в роли внешних элементов, импульсов системы. Самоорганизация же осуществляется за счёт эффективных обратных связей, корректирующих воздействие на эти центры. В таком контексте организация и самоорганизация выступают как противоположности, а процесс развития системы предстает как процесс разрешения широкого спектра противоречий, возникающих между ними.

Концепцию самоуправляемого общества, как известно, впервые сформулировал французский историк, социолог и политический деятель А. де Токвиль (1805-1859). В его представлении самоуправляемое общество является совокупностью множества саморегулируемых ассоциаций и общин. Саморегуляция отождествлялась им со способностью ассоциации самостоятельно изменять нормы, определяющие основные принципы и условия своего управления, вытекающие из правила взаимоотношений с другими подобными ассоциациями. Практика самоуправления, считал А. де Токвиль, есть необходимая основа демократии. Он утверждал, что «городские собрания значат для свободы то же, что начальная школа – для жизни; они учат людей понимать, что такое свобода, как ею пользоваться и наслаждаться» [10, 65]. Правительство же, выступающее как единственный гарант и единственный арбитр народного счастья, создает лишь иллюзию своего всемогущества в разрешении всех проблем. По мнению Токвиля, «ему больше ничего не остается, как только принять за себя бремя думать за всех и самому преодолевать все трудности» [10, 67]. Однако и люди, взваливающие это бремя на других, тем самым лишают себя возможности к самоуправлению.

Одной из центральных идей в концепции А. де Токвиля является мысль о том, что первоначальным источником власти является отнюдь не государство в лице своих представительных органов и даже не «нация» и не «народ», как это обычно декларируется в законе, а индивиды, добровольно объединяющиеся с другими на основе своих «нелечуждаемых прав» и сами управляющие своими собственными делами. Именно при таких условиях и при таких взаимосвязях у людей формируется истинное гражданское самосознание, отражающие тот факт, что они сами являются правителями и выступают как коллективный автор условий и порядка правления. С феноменом гражданского сознания связывается и наличие у людей чувства ответственности, способности соизмерять свои интересы с интересами ближних и согласовывать их.

В системах правления, основанных на принципах самоуправления, А. де Токвиль видел реальную альтернативу государственной автократии. Анализируя и высоко оценивая опыт американской демократии в сочинении «Демократия в Америке», он утвер-

ждал, что система права, совместимая с потребностями самоуправления, должна базироваться больше на разнобразии, в том числе широте охвата, нежели на единообразии и исчерпывающем регулировании. Его идол – общество, строящееся на принципах взаимопомощи, функционирующее как множество ассоциаций и общин с соответствующими взаимоотношениями, мобилизующими самоуправленческий потенциал людей.

Значимость американского опыта демократического правления заключалась для него ещё и в том, что путь его формирования от практики самоуправляемых религиозных коммун первых поселенцев Новой Англии (пуритан) шёл к самоуправляемым деревням, поселениям, городам и т. д., то есть развивался «снизу» «вверх» и «вширь»; а не наоборот. В случае, когда демократическое правление отождествляется с республиками, управляемыми «энергичными выразителями воли большинства», когда процесс приобретает направленность «сверху «вниз»», самоуправленческий потенциал людей и общества в целом значительно снижается. Осмысление всего этого Токвиль считал задачей «новой политической науки» для «нового мира».

Ещё в XIX веке были выделены три модели взаимоотношений между центром и местами (английская, французская и прусская). В целом эти же модели – англосаксонская, французская (или южно-европейская) и германская (или северо-среднеевропейская) – в качестве основных признаков и сегодня [9, 6; 7, 5; 12, 96-103]. Отмечалось, что в англосаксонской модели, нередко рассматривавшейся как идеальный тип регионального самоуправления, самоуправлению предоставлена вся действительная власть в круге местных интересов; во французской – власть (формально) находится в руках региональных правительственных органов, осуществляющих надзор за самоуправлением; в германской – органы государственного управления и регионального самоуправления сливаются в единый институт.

К странам, где системы регионального управления относятся к англосаксонскому типу, принадлежит Великобритания, США, Канада, Ирландия, Австралия, Новая Зеландия. Французская модель используется в Италии, Бельгии, Нидерландах, Португалии, в некоторых странах Латинской Америки. В советской литературе высказывалось мнение, что «организация местного (регионального) самоуправления других буржуазных стран не имеет ярко выраженной специфики, поэтому не имеет смысла выделять иные типы местной организации» [5, 13]. Однако системы регионального управления некоторых других европейских государств, прежде всего Германии и других скандинавских стран, обладают набором уникальных характеристик, которые не позволяют отнести их ни к одному из двух указанных выше типов. В ряде работ англосаксонская модель противопоставляется континентальной, объединяющей германскую и французскую. Иногда в особый тип выделяют латиноамериканские системы регионального управления. Советское региональное управление рассматривали также как особый тип, в западных исследованиях он получил название «интегрированного» регионального управления. Следует подчеркнуть, что все три модели регионального управления используют как федеративные, так и унитарные государства.

В работах, касающихся местного самоуправления, наиболее часто проводится разграничение между государственной и общественной теориями самоуправления. Согласно первой из них (в Великобритании и США связываемой преимущественно с решениями судов) местное самоуправление производно от государственной власти и, следовательно, подчинено ей. «Общественная» («общественно-хозяйственная», «общинно-хозяйственная») теория, напротив, отрицает такую зависимость, обосновывая положение, согласно которому региональные органы самоуправления должны самостоятельно, независимо от органов государственной власти решать локальные хозяйственные дела.

Общественная теория утверждает: «сущность местного самоуправления [заключается] в предоставлении обществу самому себе ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами» [3, 17]. Локальное общество противопоставляется государству, общественные интересы – политическим. Перед сторонниками этой теории стояла задача чётко

разграничить хозяйственные и политические вопросы; однако сколь-нибудь удовлетворительно решить её не удавалось. Попытки провести чёткое разграничение между кругом государственных и кругом общественных дел предпринимались неоднократно, однако их результаты не были широко восприняты в связи со сложными – уже в XIX веке – переплетением местных и общегосударственных задач.

В настоящее время доминирование государственной власти перед местным (региональным) самоуправлением в системе взаимоотношений не оспаривается почти никем. Концепция дуализма, наиболее соответствующая германской модели местного управления, как указывает Г. В. Барабашев, «порождает представление о сбалансировании идей местной автономии и централистских устремлений государственной власти; между тем, централистское бюрократическое начало служит определяющим фактором муниципальной деятельности в условиях государства» [3, 25].

Действительно, органы местной власти во всех странах являются объектом воздействия центрального законодательства, а структура, функции, финансовые механизмы местного (регионального) управления отражают предпочтения национальных элит (при этом лидеры регионов могут обладать рычагами воздействия на центральный уровень, что, однако, не снижает значимость решений, принимаемых именно в центре).

Конституционная формула предоставляет высшим (как правило, представительным) органам государственной власти страны право определять структуру и систему финансирования местных органов самоуправления. Следовательно, несмотря на практику предоставления определенной автономии регионам, законодательство обеспечивает центру возможность её ограничения.

Политическая активность 60-х годов XX века подтолкнула к разработке теорий о наиболее предпочтительной территориальной структуре местной единицы. Сторонники фрагментации и консолидации вели (и продолжают вести) жаркие споры о том, какая из моделей является: 1) наиболее экономически эффективной; 2) в большей степени соответствует демократическому принятию решений; 3) гарантирует эффективное распределение; 4) максимально содействует экономическому росту.

Доводы защитников консолидации основываются на том, что крупным структурам присуща экономия масштаба; многие виды услуг малые локальные образования просто не имеют возможности предоставлять; крупные единицы могут получить больше полномочий, следовательно, большим будет местное влияние на определение политического курса. Они утверждают, что локальные образования должны совпадать с территориальными экономическими единицами – так эффективнее осуществлять региональное планирование. Сторонники фрагментации возражают, считая, что консолидация не гарантирует лучшего планирования и распределения, отдаляет власть от граждан [13, 123-128].

Одним из направлений реформирования систем управления на местах на Западе стало создание органов власти и управления регионов в унитарных государствах. К компетенции новых органов были отнесены контроль и координация деятельности нижестоящих органов, органов местного управления. Обратной стороной консолидации стала передача полномочий новым органам (земли в Германии, регионам во Франции, и т. д.). Кроме того, происходила передача ряда функций по обслуживанию населения вышестоящим органом или их агентством на местах без создания новых промежуточных уровней. С точки зрения национального правительства этот процесс выглядел как децентрализация.

А. Трайнин, основываясь преимущественно на французском опыте, указывает, что в доктринах децентрализации выделяются функциональная и территориальная децентрализация. Функциональная основана на «передаче компетенции государственным автономным учреждениям и органам, осуществляющим определённые функции на территории тех или иных административно-территориальных единиц, территориальная (вертикальная) – на создании нового административно-территориального подразделения – региона» [11, 64-65].

Советские исследователи утверждали, что задачами подобных реформ являются:

- укрупнение административно-территориальных единиц (а, следовательно, сокращение числа избираемых населением местных представителей и увеличение дистанции между ними и избирателями);

- дальнейшее расширение форм функциональной децентрализации, осуществляемой путём создания и укрепления агентств центральной власти, по сути вытесняющей местные представительные органы из деятельности в ряде сфер [11, 29].

В 80-е годы в странах Запада на высшем уровне не однажды высказывалась озабоченность состоянием местной и региональной демократии: показателен факт подписания Европейской хартии местного самоуправления [1], а в 1997 году и Европейской хартии регионального самоуправления [2]. Европейский союз не скрывает своей заинтересованности в большей фрагментации структуры национальных государств-членов и, соответственно, в большей непосредственной кооперации городов и регионов, позволяющей создать единую Европу.

1. Европейская хартия местного самоуправления (1985) // Местное самоуправление (нормативная база). – М.: Деловой альянс, 1998.

2. Европейская хартия регионального самоуправления (1997) // www.delai.1t/session/rec-44-e.htm / 15.02.03. – С. 1-23.

3. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. – М., 1996.

4. Жуков Ж., Куценко В. Местное самоуправление: что есть что (зарубежный опыт) // Диалог. – 1995. – № 3. – С. 11-16.

5. Местные органы в политической системе капитализма. – М., 1985.

6. Местное самоуправление в Германии. – М.: Де-юре, 1996.

7. Местное самоуправление в зарубежных странах (Информационный обзор) / Под общ. ред. Н. П. Медведева и др. – М.: Юр. лит., 1994.

8. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. – М., 1993.

9. Тихонов Д. А. Местное самоуправление: из истории концепций // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. – 2000. – № 2! – С. 3-17.

10. Токвиль А. Демократия в Америке. – М., 1994.

11. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М., 1984.

12. Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 96-103.

13. Keating M. Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice // Theories of urban politics. L., Thousand Oaks; New Delhi, 1997. – P. 123-128.

Студнева О. В. (г. Брест, БГТУ)

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ

Федеративная Республика Германия – единственное государство в Европейском Союзе с чётко федеральной конституцией. Основными причинами, обуславливающими высокий уровень самоорганизации германского общества на современном этапе, являются:

1) теоретическое обоснование и внедрение различных элементов самоуправления,ходящее корнями в начало XVIII века (бельгийский опыт и др.);

2) федеративное устройство германского государства, а priori предполагающие значительные полномочия территорий – субъектов федерации (земель) и распространяющее данный уклад при дальнейшем разделении земель на более мелкие образования.

Создание современного германского федерализма было в значительной мере результатом политики западных оккупационных держав, которые таким путем хотели ос-