

- 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-

лабильность возможность возрождения централизованного милитаристского германского государства. ФРГ – это конституционная федерация, учреждённая на основе конституции 1949 года. Каких-либо федеративных договоров между федерацией и землями в Германии не существует (упомянутый выше договор об объединении ФРГ и ГДР – это акт иного рода). Систему отношений федераций и земель, а также земель между собой обычно характеризуют как кооперативный федерализм, поскольку существует законодательно оформленное их сотрудничество между собой.

После объединения двух германских государств в состав ФРГ входит 16 земель (до объединения – 11 земель), являющихся её субъектами, в том числе: три города – Берлин, Гамбург и Бремен. Между землями существуют различия в уровне экономического развития, в исторических традициях, размерах территории, численности населения. Крупнейшая по территории земля Бавария в 174 раза больше самой малой земли Бремен, а наиболее населенная земля Северный Рейн – Вестфалия в 26 раз превосходит тот же Бремен [5, 416]. Различаются и диалекты земель, но не языковой фактор стал основой их обособления, так как всё это – немецкий язык. ФРГ построена по территориальному принципу. При обособлении земель учитывались, прежде всего, исторические традиции, экономические связи. Германская федерация в своей основе симметрична, хотя определённые элементы юридического неравенства между землями все же есть.

Принятая в 1949 году Конституция ФРГ (Основной Закон) определяет три уровня власти внутри федерации: федеральное правительство, земли и общины. Управление в федерации осуществляется посредством следующих звеньев его структуры (в порядке увеличения размеров):

- Общины (Gemeinden);
- Округа (Kreise);
- Земли (Länder).

В ряде земель вводятся дополнительные звено администрирования – район (Bezirke), статус которого варьируется в зависимости от специфики административно-территориального устройства конкретной земли. Районный уровень в структуре местного самоуправления может как следовать за уровнем округа (Баден-Вюртемберг), так и предшествовать ему (Северный Рейн – Вестфалия, Шлезвиг – Гольштейн и др.). Некоторые крупные общины называются городами (Stadt).

Конституция закрепляет основные принципы правового регулирования самоуправления земель ФРГ:

1) конституционный порядок в землях должен соответствовать принципам республиканского, демократического и социально-правового государства, федерация гарантирует соответствие конституционного порядка земель положениям Конституции ФРГ. Земли имеют свои конституции, местные парламенты (ландтаги, в городах-землях такие представительные органы называются сенатами), принимают законы, имеют своё правительство, но хотя эти земли иногда в конституциях называются государствами, государственного суверенитета они не имеют;

2) на территории всей федерации должен быть обеспечен единый уровень жизни; у граждан земель равные права и обязанности; кадры федеральных органов должны формироваться соответственно чиновниками всех земель, если же тот или иной федеральный орган действует в земле, его сотрудники должны набираться, как правило, из этой земли;

3) все земли независимо от их размеров имеют равный статус, что не исключает определённого неравенства их представительства в Бундесрате;

4) земли осуществляют государственные полномочия постольку, поскольку Конституция не ущемляет иного порядка, но федеральное право имеет преимущество перед правом земель;

5) компетенция федерации и земель разделены. Различаются исключительная компетенция федерации (это 11 вопросов, в том числе внешние отношения, обрсона, железные дороги, поч-

та, телесвязь и др.), конкурирующая (совместная) компетенция (24 вопроса) и компетенция земель. Земля может издавать законы в сфере конкурирующей компетенции, если вопрос не урегулирован федеральным законом. Федерация вправе издавать законы и в сфере, относящейся к землям, если полагает, что вопрос не может быть эффективно решен землей, если регулирование одной земли может нарушить интересы другой земли и т. д. Кроме вопросов исключительной и совместной компетенции, федерация наделена правом издавать общие предписания по ряду других вопросов: общие принципы высшего образования, общее положение печати и кино, охрана природы, отвод земель, регистрация жителей и др. По существу, это составляет основу законодательства, законы-рамки. Используя данное право, федерация расширяет свою компетенцию за счёт земель. Осуществляя свои полномочия, федерация и земли отдельно несут расходы, но если земля действует по поручению федерации, расходы несёт последняя. Земли имеют свои бюджеты, но федерация должна принимать меры для экономического выравнивания земель путём оказания помощи, путем инвестиций и т. д.;

6) Основной закон допускает возможность федерального принуждения, если земля не выполняет обязанностей, возлагаемых на неё федеральной конституцией и федеральными законами, федеральное правительство может принять необходимые меры, чтобы заставить её выполнять свои обязанности (на практике такие меры не принимались);

7) в соответствии с концепцией кооперативного федерализма все учреждения федерации и земель должны оказывать друг другу правовую и административную помощь. В случаях серьёзных нарушений общественного порядка, при стихийных бедствиях земля может просить федеральное правительство о направлении федеральных вооружённых сил, полицейских сил другой земли. В случае катастроф, охвативших несколько земель, федеральное правительство может и по своей инициативе направить в соответствующие земли вооружённые силы и дать указания другим землям о направлении в район бедствия полицейских сил.

Высокий уровень децентрализации управления в Германии предполагает значительные полномочия региональных органов и в финансовой сфере. Основной чертой немецкой финансовой системы является то, что важнейшая роль при организации общественного финансового процесса отводится разделению налоговых поступлений между различными уровнями власти.

Федеральные и земельные налоги собираются общинными финансовыми органами и направляются в центр, после чего определённая доля возвращается обратно. Например, около 23 % доходной части бюджета общины приходит в форме грантов – либо из центра, либо из земли. Это и общие гранты (возврат установленной части налогов), и специфические, предоставляемые в соответствии с государственной политикой выравнивания уровня социально-экономического развития территорий.

Часть федеральных и земельных налогов, возвращаемая на локальный уровень, доходит до 39 % от общей суммы федеральных и земельных налоговых поступлений. К федеральным и земельным налогам относятся налог на доход, налог на предприятия и налог с оборота. Сугубо земельными являются налог на богатство, налог на похоронную службу, налог на автомобили, пивной налог и налог на казино.

25 % бюджета общины формируется из единовременных выплат локального характера и оплаты служб. 13 % бюджета формируется за счёт коммунальных платежей. Оставшаяся часть бюджета покрывается из других источников.

Бюджет округа на 28 % складывается из грантов, на 21 % – из платежей за социальные службы и 26 % составляют компенсационные отчисления со стороны общин, расположенных на территории округа [4, 24].

Следует особо подчеркнуть, что правила управления бюджетами общин и округов и ведения расчётов устанавливаются землей. Также в ведении земли находится планирование и администрирование локальных финансов.

Внутренняя организация местного самоуправления в различных землях может существенно отличаться. Это обусловлено расчленением территории послевоенной Германии на оккупационные зоны, в которых США, Великобритания и Франция вплоть до 1949 года (года принятия Основного закона ФРГ) развивали механизмы управления, применяемые в их собственных системах административного устройства. На внутреннюю организацию земель также повлияли территориальные реформы 70-х гг., в результате осуществления которых многие небольшие районы и общины были объединены.

Учитывая эти факторы, можно выделить несколько систем самоуправления, сложившиеся в ФРГ:

- 1) южногерманская;
- 2) северогерманская;
- 3) основанная на магистрате;
- 4) основанная на институте бургомистра [3, 24].

Южногерманский тип представлен в землях Баден-Вюртемберг и Бавария. Управление общиной в данной системе осуществляется советом общины и бургомистром. Совет общины состоит из бургомистра и – в зависимости от размера общины – от 8 до 60 почётных советников. Советники избираются прямым тайным голосованием сроком на 5 лет в Баден-Вюртемберге и 6 лет – в Баварии. Бургомистр также избирается прямым тайным голосованием на 8 лет в Баден-Вюртемберге и 6 лет – в Баварии. Советники выполняют свою работу на общественных началах, в то время как должность бургомистра является освобождённой (т. е. бургомистр осуществляет свою деятельность на профессиональной основе).

Бургомистр является председателем совета общины и действует как глава локальной администрации. В городах бургомистр носит титул обер-бургомистра. Данный чиновник ответствен за подготовку проектов решений, принимаемых советом, за обеспечение их реализации. Бургомистр, с одной стороны, реализует государственные функции, делегированные общине. Основным законом, с другой стороны – представляет общину на любом уровне и несёт перед общиной ответственность.

Совет уполномочен решать все вопросы жизнедеятельности общины, за исключением тех, которые возложены на бургомистра. В своей деятельности совет не связан наказами избирателей, поэтому его ответственность перед общиной в целом является относительно низкой.

Земли Баден-Вюртемберг и Бавария разделены на округа (35 и 71 соответственно), в каждом из которых (как и в общинах) функционирует два руководящих субъекта – совет округа и ландрат. В свою очередь, совет округа состоит из 50-70 старших советников, избираемых на срок и обладающих полномочиями по аналогии с механизмом, действующим в южногерманских общинах. Ландрат избирается советом округа в Баден-Вюртемберге и прямым голосованием в Баварии. Ландрат ответствен за реализацию решений совета и возлагает управление в округе. Его полномочия и срок их действия аналогичны установленным в общинах для бургомистров.

Советы округов, как и советы общин, могут учреждать консультативные советы и полномочные комитеты. Окружные комитеты состоят из ландрата и насчитывают от 10 до 14 старших советников.

Особенностью Баварии как федеральной земли является то, что кроме общин и округов здесь существует ещё одно звено локального администрирования – 7 районов, находящихся по статусу между округами и землей. Районные органы осуществляют ряд функций, направленных на социальное, экономическое и культурное развитие района, в том числе на создание соответствующих общественных структур и служб. Высшим органом принятия и реализации решений в районе является районная ассамблея, которая избирается каждые 4 года. Олицетворяя локальное представительство, районная ассамблея включает представителей различных социальных слоев и разнообразных сфер деятельности, при этом в

ассамблее прежде всего представлены лица, имеющие опыт работы в местной политической системе, включая ландратов, бургомистра и советников. Все 240 члена семи районных ассамблей осуществляют деятельность в данных структурах на общественных началах.

Северогерманский тип распространен в землях Нижняя Саксония и Северный Рейн – Вестфалия. Высшим руководящим органом в общинном самоуправлении данного типа является совет.

Советы общин Нижней Саксонии состоят из 7-16 депутатов, избираемых на 5 лет. Ответственным за реализацию решений совета является управляющий, который является наёмным работником, назначенным советом на 12-летний срок. Управляющий возглавляет административный комитет, который представляет собой автономный орган управления, состоящий из бургомистра, 2-10 членов совета, а также представителей партийных коалиций и групп.

Главной отличительной чертой общин северогерманского типа является то, что бургомистр избирается членами совета и исполняет свои обязанности по совместительству, т. е. освобожденной должности бургомистра данная система не предусматривает.

Нижняя Саксония разделена на 38 округов. В отличие от других земель ФРГ, нижнесаксонская система округов полностью локализована, т. е. каждый округ утверждает полномочия окружных органов управления по собственному усмотрению. В большинстве случаев управление округом осуществляется советом, управляющим и подчинённой последнему окружной комиссией. Совет избирается на 5 лет и состоит из 43-71 депутата. Титул «ландрат» в данной системе применяется для обозначения не главы окружного исполнительного органа, а почётного председателя совета общин (бургомистра), одновременно являющегося депутатом окружного совета.

Самоуправление в земле Северный Рейн – Вестфалия в целом было сформировано по сходному принципу с отличием в сроке полномочий управляющего (не 12, а 8 лет). Однако в результате реформ начала 90-х годов в общинах стала вводиться практика выборов бургомистра непосредственно населением, что приблизило систему к южногерманской модели.

При самоуправлении, основанном на магистрате и основанном на институте бургомистра, высшим органом общины также является совет. Из названий данных систем вытекает, что первоначально предусматривалось придание основной роли при осуществлении территориального управления либо магистрату (коллективному административному органу), либо бургомистру. Как первый, так и второй типы самоуправления предусматривают функционирование и бургомистра, и магистрата одновременно – изменяется только баланс полномочий. В этой связи в землях с данными типами самоуправления (Бремен, Шлезвиг-Гольштейн, Рейнланд-Пфальц, Саар и др.) на современном этапе сложилась система с двумя влиятельными институтами управления – бургомистром и магистратом. При этом бургомистр может избираться как советом, так и непосредственно населением.

В заключение подчеркнём, что системы всех четырёх типов самоуправления в Германии со временем динамично изменялись с целью повышения мобильности управления процессами на конкретных территориях. В результате определилась тенденция распространения практики избрания бургомистра непосредственно населением и придания ему более широких полномочий по сравнению с другими властными структурами региона, что является проявлением доминирования южногерманской традиции в современном местном самоуправлении ФРГ.

1. Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года // Конституции государств Европейского союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 181-234.
2. Конституция земли Баден-Вюртенберг от 12 октября 1948 года // Местное самоуправление (нормативная база). – М.: Деловой альянс, 1998. – С. 11-36.
3. Местное самоуправление в Германии. – М.: Де-юре, 1996.
4. Подкопаев В. В. Местное самоуправление в государствах ЕС. – Мн.: ЕГУ, 2001.
5. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрист, 1997.