

В.Е. Редько

Российский университет дружбы народов

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ГЕРМАНИИ

Корни современного самоуправления Германии уходят во времена наполеоновских войн. В качестве ответной реакции на них в Германии были проведены радикальные реформы, коммунальные аспекты которых нашли отражение в Прусском городском уложении 1808 г.

В настоящее время в основе местного самоуправления лежит самоопределение граждан в рамках административно-территориальных единиц, организованных по принципу децентрализации. Речь идет о противодействии государственному централизму: решения должны приниматься децентрализованно, на местах, т.е. люди на местах должны иметь право самостоятельно решать свои проблемы. Общины являются основой демократического государственного порядка. Во главе их стоят демократически избранные народные представительства и выбранный народом бургомистр [1].

Немецкое местное самоуправление характеризуется своим разнообразием, особенно в его уникальных городах-государствах. Федеративная Республика Германия состояла из 11 городов (исключая Берлин, город-государство под союзническим контролем), с того времени как он был основан. Начиная с воссоединения в 1990 году, Германия теперь включает в себя 16 городов, включая три города-государства Гамбург, Бремен и Берлин. Население Германии 82 миллиона человек распространено по области 357,000 тыс. кв. км. Плотность населения проживающих в Берлине колеблется от 3,800 жителей на один кв. км. По форме правления ФРГ является парламентской республикой. Главой государства является федеральный президент.

Абсолютна вся исполнительная власть принадлежит правительству и федеральному канцлеру. Бундестаг (парламент) является верховным законодательным органом, который избирается всеобщими прямыми и тайными выборами сроком на 4 года. Одна половина

всех депутатов проходит избрание в округах по мажоритарной системе, все остальные идут по партийным спискам, которые выдвигаются в каждой земле. Если партия набрала 5 % голосов избирателей по спискам или три депутата прошли по избирательным округам эта партия может быть представлена в бундестаге.

Бундестаг представляет интересы всех земель ФРГ, каждая земля имеет минимум три места, но не более шести мест (зависит о количества проживающих людей на территории). Федеративная Республика Германия — это федеративное государство, и каждая из земель сходящая в ее состав имеет свою собственную конституцию, парламент и правительство. В Германии местное самоуправление называют коммунальным. В основном законе не прописан раздел, который бы регламентировал административно-территориальное деление субъектов федерации. Можно лишь найти информацию о существовании округов и общин, в которые избираются представительные органы.

На территории ФРГ вступили в действие 4 разных варианта положений о местном управлении: положение о магистрате; положение о совете; положение о бургомистре; южногерманское положение. Закрепленные конституциями и специальными законами земель эти положения легли в основу 4 немецких моделей организаций местного управления. В каждой немецкой земле была унифицирована система местного управления, включающая, как правило, два уровня: общины (в том числе города) и районы (в том числе города-районы). После объединения Германий в 1990 г. восточногерманские земли организовали свое местное управление на основе переходных положений, но к середине 90-х годов полностью адаптировали его к западногерманскому праву и приняли западногерманские модели местного управления [2].

В Германии местная администрация работает по четырём устоявшимся моделям.

1. Южногерманский совет функционирует на территориях Баварии, Баден-Вюртенберга осуществляет представительный орган и избирается он путем проведения прямых выборов, для данной модели характерно наличие бургомистра, избирается он населением и в связи с этим его влияние достаточно высокое. Бургомистр может параллельно исполнять обязанности главы исполнительного аппарата, а также общинного

совета, в связи с этим вышестоящее руководство представительных органов и администрации объединяются.

2. «Неправильный магистрат» распространён на территориях Шлезвиг-Гольштейна, Гессена, в Бремене и Гамбурге. Тут дело обстоит иначе, есть всего 2 органа: представительный орган, который избирается напрямую населением и в тоже время исполнительный орган-магистрат, который вносит бургомистра и всех членов, осуществляющих свою деятельность безвозмездно. Эти два органа четко разделены по своим функциям, несмотря на то, что на практике представительное собрание в определенной степени имеет зависимость от бургомистра и магистра. По итогам проведенных исследований некоторые ученые предполагают возможность конфликта между советом и магистром.

3. Устройство бургомистра распространено на территориях Шлезвиг-Гольштейна, Саара и Пфальца. В данной системе население самостоятельно избирает свой представительный орган, а вот уже бургомистр по правилам выбирается представительным органом. Тут у бургомистра могут быть расширены права он может иметь дополнительное право голоса, может опротестовать решения, которые принял совет, а также может быть председателем самого совета в тоже время он может обладать и узкими правами, а также лишен своего права на возможность опротестования решений совета. Данный тип во многом похож с южно-германским советом.

Северогерманский совет распространен на территориях Нижней Саксонии и на землях Северной Рейн-Вестфалии. Население избирает представительный орган. Исполнительный комитет по управлению не считается вспомогательным органом совета. В данной системе появляется общинный директор, который управляет исполнительным комитетом, избирается он представительным органом. А вот комитет по управлению осуществляет подготовку предстоящих решений совета, директор занимается решением текущих дел, занимается руководством общинной администрацией. Эта система управления во многом копирует англосаксонскую систему «совет-управляющий», так как

система управления построена следующим образом: совет-общинный директор-комитет по управлению.

Так как в Германии существует различные модели коммунального управления, их всех объединяет следующее: бургомистру отведена огромная роль как руководителя местного аппарата, широкий спектр полномочий. В этих системах бургомистры, зачастую председатели советов, имеют право опротестовать решения, вынесенные советом, и приостановление их исполнения. Все финансы находятся в распоряжении бургомистра. А вот система «совет-слабый бургомистр» отсутствует на территории Германии в отличие от США, где система «совет-слабый мэр» имеет большое распространение. В большей степени на территории германских земель органам представительной власти противостоит «сильный» руководитель исполнительной власти района – бургомистр, или районный директор, который в большинстве случаев может быть председателем представительного органа. Как у директора, так и бургомистра расширенный спектр полномочий в решении срочных дел. По сути у них две основные функции: представительство субъекта федерации – земли, которому поступают все поручения от администрации земли и руководство всеми коммунальными делами района.

Немецкие конституции 1871 и 1919 года установили симметричную федерацию, даже при том, что две трети территории Рейха в то время состояли из одной Земли, Пруссии. Затраты этого симметричного федерализма очевидны: большие экономические и социальные различия между высаживающимися на берег компенсированы посредством обширной системы платежей уравнивания.

В Конституции Германии, основной закон 1949 года, продолжает традиционно признавать роль местного правительства в федеральной системе, основной закон регламентирует, чтобы районами и муниципалитетами управляли демократически, и тем самым укрепляет право на местное самоуправление следующим образом:

Муниципалитету нужно гарантировать право управлять всеми делами местного сообщества на их собственной ответственности в наборе лимитов по законодательству. Право на самоуправление должно включать ответственность за финансовые вопросы. У

местных правительств есть полномочия взимать торговые налоги согласно ставкам для оценки, определяемой ими. Эта гарантия также распространяется на финансовую автономию, включая право муниципалитетов к источнику налоговых поступлений на основе их экономической способности.

С политической точки зрения местное правительство является, наиболее близким к людям. Поэтому важно включать местное правительство в политическую систему, чтобы мобилизовать людей, участвовать в решении проблем, самых близких к их повседневным жизни и как таковой демократии. Однако муниципалитеты не включены в правительственную систему Германии, они - скорее часть управления землями. Поэтому отсутствует представления жителей муниципалитета в парламентской системе демократического представления, а скорее представления в административной структуре самоорганизации.

Нет также никаких прямых правоотношений между федерацией и муниципалитетами. Наблюдение муниципалитетов является исключительно задачей властей земель. На самом деле муниципалитеты находятся под сильным влиянием проводимой федеральной политики. Например, муниципалитеты должны финансировать всю социальную помощь из своих собственных бюджетов. Несмотря на то, что соответствующие законы всегда требуют согласия Бундестага, правительства земель представляли там, часто упрощают их финансовые трудности за счет муниципалитетов. Разрывы финансирования, таким образом возникающие для муниципалитетов, не всегда полностью компенсируются перераспределением фондов им в Земле. Это и объясняет постоянную жалобу муниципальными чиновниками о структурном финансовом кризисе.

Право муниципалитетов на самоуправление включает культурные вопросы (например, музеи, театры, спортивные комплексы и школы) и общественные службы (например, предоставление воды и власти, вывоза отходов, скотобоен, кладбищ и больниц), а также обслуживание общественных дорог и улиц в муниципалитете. Муниципалитеты независимы в этом отношении в отношении планирования персонала. У

них есть свое собственное независимое управление, которое не подвергается наблюдению специалиста со стороны управления земель, но только к его юридическому наблюдению.

Кроме того, муниципалитеты выполняют делегированные задачи федерации. Чтобы выполнять эти пошлины, муниципалитеты имеют право на соответствующие фонды (так называемый принцип связи). Примерами этого является управление трафиком (например, водительские права и регистрация транспортного средства) и вопросы относительно регистрации населения и иностранцев, контроля качества пищевых продуктов, охраны труда и медицинского контроля. В этой структуре, в дополнение к юридическому наблюдению, муниципалитеты также подвергаются наблюдению властями со стороны земли, которые имеют право исследовать эффективность каждой отдельной меры. Если муниципалитеты не наблюдают инструкции организаций наблюдения земли, организации наблюдения могут принять задачу сами (мера по замене). В наиболее крайнем случае курирующие организации могут также заменить главу местных органов власти комиссаром по Земле.

Сама федерация не имеет никаких контролирующих прав относительно муниципалитетов. Однако, если земля не выполняет свои контролирующие пошлины относительно ее муниципалитетов или не выполняет их удовлетворительно, федерация может предпринять шаги, чтобы заставить Землю соответствовать своим пошлинам, если в случае внутренней чрезвычайной ситуации земля фактически готова бороться с нарушением внутреннего заказа, но не в состоянии для этого с его собственными силами, есть возможность попросить другого Высаживающегося на берег предоставить помощь или призвать федеральную полицию границы, это предоставление, однако, никогда не применялось в истории федеративной республики, и трудно предположить, что эта ситуация произошла бы в будущем.

Основной закон не содержит специальные регулирующие положения правительство национальных меньшинств или первоначальных жителей. Некоторые конституции Земли (например, Шлезвиг-Гольштейн, Нижняя Саксония и Саксония) просто включают регулирующие положения, которые заставляют Землю и ее муниципалитеты защищать

язык и культуру этнических меньшинств. В то время как правительства Высаживающегося на берег могут ввести свои собственные законодательные инициативы на федеральной арене через Бундесрат, муниципалитеты не могут участвовать формально в законодательной процедуре федерации; в лучшем случае они появляются как группы лоббистов (например, немецкая Конференция Муниципальных органов).

Учреждения местного правительства являются районами (Kreise) и муниципалитетами (Gemeinden). Районы состоят из многих муниципалитетов с функцией предоставления услуг эффективнее посредством объединения ресурсов знаний и опыта. Районы также координируют функции, которые вследствие природы функции муниципалитет не может выполнить самостоятельно. Такие услуги включают службы водоснабжения и социальное обеспечение. Районы также играют контролирующую роль по составляющим муниципалитетам от имени, высаживающегося на берег. Районы непосредственно избраны, и их полномочия получены на основании законодательства. На практике большинство их полномочий делегировано от высаживающегося на берег. Районы замечены как узурпация муниципальных функций вследствие финансовой необходимости.

Некоторые большие города имеют такой же статус как районы и упоминаются как города без районов (Kreisfreie Stadte). Города с населением более чем 100,000 человек становятся городским районом (Stadtkreis).

Немецкий основной закон также гарантирует право на местное самоуправление ассоциаций муниципалитетов. В отличие от Kreise, которые являются определенной областью, ассоциации являются определенными для функции, обычно связываемые с планированием или предоставлением услуг. Они - общественные предприятия, порученные участвующими муниципалитетами с определенными полномочиями. Участвующие муниципалитеты могут делегировать определенную функцию - такую как обучение, образование, пожарные службы или вывоз отходов - ассоциации.

По соглашению ассоциации предоставляют услуги, такие как электричество, дороги, транспорт или больницы. Есть большое разнообразие ассоциаций, в зависимости от их

цели. Членство действительно варьируется, и один муниципалитет мог принадлежать нескольким ассоциациям.

Местное правительство может оставлять на свое усмотрение ответственность за управление, все дела в местном самоуправлении территории имеет две категории: одно административное (Selbstverwaltung Альс Verwaltungsmodus) и другое функциональное (Selbstverwaltungsaufgaben). Административное измерение касается управленческих полномочий муниципалитета (Organisationshoheit), власть назначение штатов (Personalhoheit), властей принять постановление органов местной власти (Satzungshoheit), власть вправе управлять ее собственными финансами (Finanzhoheit), и зонирующие и планирующие полномочия (Planungshoheit). Эти полномочия не зависят от закона о чрезвычайных полномочиях, но основы из Основного Закона, Другие полномочия присуждаются земельным правом.

Автономия местного самоуправления включает финансовую автономию, у муниципалитета есть власть взимать торговые налоги, несмотря на то, что федеральные правительства и правительства Высаживающегося на берег наделены правом на часть этого дохода. И налог на имущество - значительный источник дохода - и местные акцизные налоги подпадает под область муниципалитетов.

Кроме налогов, муниципалитет наделен правом на определенную долю дохода от налога на прибыль и общего налога с продаж на основе налогов, оплаченных его резидентами. Это также дает право на полный процент общего дохода от совместных налогов (15%), накапливающихся высаживающемся на берег. Основные источники были торговым налогом (73.7%) и налогами на имущество (24.1%). Остающиеся три четверти дохода местного правительства прибыли из его доли дохода и общего дохода налога с продаж, а также его части доли высаживающегося на берег совместных налогов.

Немецкие местные власти организованы в трех структурах: совет городов в городе (Stadtetag); лига городов и муниципалитеты (Stadte-und Gemeindebund); и совет по районам (Kreistag). Это добровольные ассоциации без законных полномочий. Муниципалитеты

имеют право свободно присоединиться к любому из них, и на практике большинство так и делает.

Местное правительство в Германии играет ключевую роль в жизни ее граждан. Автономию муниципалитетов гарантирует основной закон. В дополнение к этому у этих организаций есть большое количество определенных полномочий. Муниципалитеты должны также выполнить поручения, которые им делегированные государственным законом. Финансовая автономия также обеспечена значительными поднимающими доход полномочиями муниципалитетов. Города-государства, кроме того, являются сравнением на контрастах. Бремен, Берлин и Гамбург - уникальное соединение земель и муниципального правительства. В то время как придерживаясь принципа децентрализованного, автономного местного правительства, случай Германии показывает важность исторического развития в разнообразии полномочий и функций в среде местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Элерс Д. Местное самоуправление в Германии. М., 2002.

[2] Люхтерхандт Г. Местное самоуправление в новых землях Германии. Берлин, 2002.