**Федеральное агентство по образованию Министерства образования и науки Российской федерации**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧЕРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФИСИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ВОЛГО-ВЯТСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

**Факультет среднего профессионального образования и до вузовской подготовки**

КУРСОВАЯ РАБОТА

**Зарубежный опыт организации местного самоуправления в Российской Федерации**

Специальность: ГМУ

Выполнил: студент

Группы СГШ-117-3

Жданов Семен Александрович

Проверил**:**

преподаватель Семенчев Н.В.

Нижний Новгород

2009 г.

**Содержание**

Введение

Глава 1. Основные модели местного самоуправления

1.1 Англосаксонская модель

1.2 Континентальная модель

Глава 2. Система МСУ в Германии и Японии

2.1 Муниципальное самоуправление в Германии

2.1.1 Структура органов местного самоуправления

2.1.2 Полномочия органов местного самоуправления и методы муниципальной деятельности

2.1.3 Надзор за деятельностью органов местного самоуправления

2.2 Муниципальное самоуправления в Японии

Глава 3. Сравнительный анализ организации местного самоуправления в Германии и России

Заключение

Список литературы

**Введение**

Мировая практика дает огромное разнообразие организационных и экономических решений в области местного самоуправления. Это разнообразие принципиально важно. Если ряд органов местного самоуправления примет неверные решения, в условиях демократии и свободного обмена опытом общая «цена ошибки» все равно меньше, а устойчивость системы выше, чем если государство, пытаясь централизованно решать вопросы местного значения, допускает одну маленькую ошибку. И политики, и ученые согласны в том, что «коммунальная глупость – не аргумент, чтобы государство брало на себя все сферы деятельности».

Среди актуальных проблем развития современной России особое место занимает становление местного самоуправления как важнейшего института в сложившихся демократических обществах. Россия не первое и не последнее государство в мире, ведущее поиск форм и методов разумного соединения интересов государства и его территориальных сообществ.

За рубежом накоплен огромный опыт организации местного самоуправления, и он может быть использован в России.

Целью работы является попытка разобрать зарубежный опыт, рассмотреть основные модели местного самоуправления, сравнить их с действующей в России системой МСУ.

В первой главе дается общая характеристика местного самоуправления рассматривается Европейская Хартия местного самоуправления, на которой строится законодательство, касающееся местного самоуправления в современной Европе, в том числе и в РФ. Подробно исследованы две главенствующие на сегодняшний день модели организации местного самоуправления в мире - англосаксонская и континентальная. Они рассмотрены на примерах, Германии. Проводится сравнительный анализ российской системы местного самоуправления с зарубежными. Разобран также опыт реформ местного самоуправления в странах запада, приведены типичные ошибки, которые совершаются при попытке применить этот опыт в РФ.

Во второй главе разбирается система МСУ в Германии и Японии. При рассмотрении Японии были рассмотрены основные принципы на основании которых построено все МСУ.

В третей главе проведен сравнительный анализ МСУ в России и Германии.

***Целью*** моейработы является провести анализ местного самоуправления зарубежных стран: Германии, Японии.

***Задача:*** На основе данных провести сравнительный анализ местного самоуправления в России и Германии.

**Глава 1. Основные модели местного самоуправления**

* 1. **Англосаксонская модель**

Англосаксонская модель распространена в Великобритании,

США, Канаде, Австралии и других странах с англосаксонской правовой системой, где местные представительные органы формально выступают автономно в пределах своих полномочий, без прямого подчинения вышестоящим органам. Для этой модели характерно то, что на местах нет уполномоченных центрального правительства, которые бы опекали представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц.

Наряду с представительными органами в этих странах, особенно в США, непосредственно населением избираются и некоторые должностные лица администрации. Большими полномочиями здесь наделяются комиссии (или комитеты) местных представительных органов, играющие значительную роль в подготовке и принятие отдельных решений.

Контроль за деятельностью местных органов управления в этих странах осуществляется через центральные министерства и через суд. По месту и роли местных органов в политической системе этих стран можно сделать вывод, что они фактически являются составной частью государственного механизма.

Термин же "местное управление" служит для обозначения организации и деятельности местных органов и обычно указывает лишь на один из критериев их отличия от других государственных органов - на их местный (локальный) характер. В странах континентальной Европы, франкоязычной Африке, Латинской Америке, на Ближнем Востоке получила распространение так называемая континентальная (или французская) модель управления. Ее отличия от англосаксонской базируются на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Эта модель зародилась во Франции.

Англосаксонская модельраспространена преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др. Ее черты:

* высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль прежде всего со стороны населения; отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;
* отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основной принцип здесь “действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий” (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т.е. из «центра», в США – штатами, т.е. на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например, за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния – государственные дотации.

**1.2 Континентальная модель**

Распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.

Является иерархической структурой, где происходит сверху передача различных директив, а снизу поступает информация, и где на государственные органы работают представители на местах. Данная модель характеризуется также некоторой подчиненностью нижестоящих местных органов самоуправления вышестоящим по структуре.

Ее черты:

* сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;
* ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

Ярким примером является Франция, где предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона. Основным звеном местного самоуправления являются коммуны, каждая коммуна имеет свой представительный орган - совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим.

Деятельность мэра осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой (т.е. в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует). В Германии, Австрии, Японии, в некоторых пост социалистических и развивающихся странах действуют смешанные модели, вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной.

«Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем».

Сущностные черты для всех муниципальных систем, развивающихся в условиях демократии, – сохранение и развитие разнообразия форм местного самоуправления. Это справедливо и для тех стран, которые уделяют особое внимание соблюдению единых стандартов уровня жизни для жителей разных территорий. Например, в Германии, где коммунальное право – исключительная компетенция земель, существует множество различий между земельными Коммунальными конституциями. В стране действуют четыре модели организации местного самоуправления:

* «сильный мэр», занимающийся и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий (французская);
* «сильный магистрат», избираемый Собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть (северогерманская);
* «сильный директор» - глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом при том, что бургомистр несет в основном представительские функции (англосаксонская);
* «сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти (южногерманская).

Попытки унифицировать структуру органов местного самоуправления в Германии предпринимались неоднократно, но были признаны нецелесообразными.

**Глава 2. Система МСУ в Германии и Японии**

**2.1 Муниципальное самоуправление в Германии**

***[[1]](#footnote-1)Федеральный уровень:*** На этом уровне Основным Законом ФРГ (§§1-3 ст. 28) установлено, что вопросы местного самоуправления находятся в компетенции федеральных земель, и Федерация не вмешивается в политику федеральных земель в отношении местного самоуправления. Согласно параграфу 1: “Конституционное устройство земель должно соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социально-правового государства в духе настоящего Основного Закона. В землях, округах и муниципалитетах граждане должны иметь представительства, избранные путем всеобщих, свободных и равных выборов при тайном голосовании. В муниципалитетах выборный территориальный орган может заменяться муниципальным собранием”.

В соответствии с параграфом 2: “Муниципалитетам должно быть предоставлено гарантированное право разрешать в рамках закона все их местные дела под свою ответственность. Ассоциации муниципалитетов также пользуются правом самостоятельности в рамках их законных полномочий и в соответствии с положениями законодательства”. В 3-м же параграфе “Федеральное правительство гарантирует соответствие конституционного устройства земель основным правам и положениям, изложенным в §§1,2”. Таким образом, на федеральном уровне установлены только основные права и гарантии местного самоуправления.

***Уровень федеральных земель:*** Конституции земель содержат подробные положения, регламентирующие форму и объем полномочий местных органов власти. Конституции земель должны соблюдать гарантии, предоставляемые ст. 28 Основного Закона. Столь значительное различие в компетенциях федерального уровня России и Германии в отношении местного самоуправления объясняется тем, что германское федеративное государство сложилось в результате объединения суверенных государств. Российская же Федерация складывалась путем передачи части полномочий федерального центра субъектам Федерации, находящимся только в процессе своего становления. Строго унифицированного порядка в организации власти на уровне федеральных земель не существует, потому этот порядок в различных землях может значительно отличаться.

В частности, в некоторых федеральных землях предусмотрен промежуточный уровень власти (между органами власти федеральной земли и местным самоуправлением). Этот уровень в Германии называют средним уровнем. По правовому статусу органы власти среднего уровня представляют собой территориальные подразделения органов власти федеральных земель. Основная задача данного уровня государственной власти федеральных земель, - обеспечение контроля за соблюдением законодательства всеми нижестоящими уровнями власти.

Таким образом, обязательная в любой системе управления функция контролявыведена на отдельный (специализированный) уровень управления. Средний уровень установлен не во всех федеральных землях. Так, в частности, средний уровень власти установлен в Саксонии, где образовано 3 территориальных подразделения (округа) с центрами в Дрездене, Лейпциге и Чемнитце, и в Тюрингии, где образовано одно территориальное подразделение (округ) с центром в Веймаре.

С определенной долей условности в качестве аналога германского среднего уровня в России могут рассматриваться образуемые в некоторых субъектах Федерации территориальные подразделения органов государственной власти субъектов Федерации (например, в Свердловской области).

Таким образом, в соответствии с законодательством ФРГ основное регулирование отношений в сфере местного самоуправления осуществляется на уровне федеральных земель, т.е. конституциями, законами и иными актами органов государственной власти федеральных земель.

***Уровень района и городов районного значения:*** Районы в Германии являются публично-правовыми корпорациями, объединением коммун (общин) и одновременно государственной административной единицей нижнего уровня.

Распределение компетенции (задач) между районами, городами и общинами осуществляется по принципу, согласно которому выходящие за местные рамки работы, которые не могут быть выполнены общинами, осуществляются главным образом районами, т.е. по принципу “снизу вверх”. Органы власти района формируются по тому же принципу, что и органы самоуправления в городах и сельских общинах.

Населением района избирается крейстаг - главный орган районного самоуправления. Деятельность по решению вопросов местного значения в городах и на территории сельских общин имеет приоритет по отношению к компетенции органов власти районов. Таким образом, в компетенцию районов входят задачи, решение которых необходимо в интересах жителей района, но выходит за пределы возможностей городов и сельских общин.

Таким образом, районы в Германии скорее являются над муниципальным уровнем, чем нижним “этажом” государственной власти. Основной задачей этого уровня управления является координация межмуниципального взаимодействия и решение совместными усилиями вопросов, выходящих за пределы возможностей отдельных общин.

***Уровень городов и коммун (общин):*** Под немецким термином“город” в отношении местного самоуправления (в отличие от термина “город районного значения”) следует понимать относительно небольшой город в статусе базового (нижнего) уровня самоуправления.

Общины интегрированы в государственное административное устройство земель и являются его частью. Территории общин представляют собой нижний уровень государственно-административного устройства.

**2.1.1 Структура органов местного самоуправления**

Структура местного самоуправления в городах ФРГ состоит из двух основных ветвей власти – “законодательной” (представительной) и исполнительной, принципы организации и взаимодействия которых основаны, как правило, на концепции сильной исполнительной власти и достаточно унифицированы по всем территориальным единицам (землям). Кроме того, каждая земля и многие города имеют свои специфические, закрепленные в земельном и местном законодательствах (в положениях об общинах), организационные особенности, отражающие своеобразие структуры, функций и способов избрания руководителей органов управления городами.

Высшим органом власти на местах являются городской совет или совет общины. Это - муниципальное собрание, представительный орган, напрямую избираемый населением, так называемый “коммунальный парламент”. В соответствии с Основным законом ФРГ, советы избираются жителями общины на пятилетний срок на основе публичных, прямых, свободных, равных и тайных выборов. Избирателями могут быть жители старше 18 лет, имеющие немецкое гражданство и прожившие в городе (общине) не менее трех месяцев. Кандидаты на выборы в совет обычно выдвигаются различными политическими партиями. В соответствии с Законом о выборах, кандидаты от политических движений должны быть старше 18 лет, прожить в общине не менее шести месяцев, иметь немецкое гражданство не менее года. Число членов совета зависит от численности населения и колеблется в городах Германии от пяти до 93.

Будучи избранными, члены совета обладают свободным мандатом, т.е. исполняют свои обязанности в рамках законов в соответствии с их собственными убеждениями и исключительно в целях общественного процветания. Они не ограничены какой-либо ответственностью, которая уменьшила бы их свободу в принятии решений в качестве членов совета. На первом заседании из нескольких кандидатур избираются председатель совета и его заместители (обербургомистр и бургомистры), которые занимают свои должности в течение срока полномочий совета. Члены совета выполняют свою работу на общественных началах, но имеют право получать компенсацию расходов в соответствии с их общественными обязанностями и потерей заработка. Заседания совета всегда открыты для публики. Время проведения, место и повестка дня публикуются в форме официального объявления в ежедневных газетах.

Как высший законодательный орган общины, совет принимает решения по всем существенным вопросам, спектр которых широк и многообразен: общественные расходы, увеличение объемов или расширение сфер деловой активности, получение кредитов, обеспечение безопасности, строительство новых плавательных бассейнов, больниц, центров досуга, домов престарелых, школ и пр. В соответствии с правами, предоставленными общинам, совет осуществляет и свой собственный “бизнес” на основе местного (городского) законодательства. Он также распоряжается использованием средств, выделяемых на поддержание чистоты и порядка в городе, уборку улиц, переработку отходов, водопотребление и водоочистку. Он может принимать решения по руководству городской исполнительной властью (администрацией), отслеживает исполнение своих решений. Для подготовки решений совет может создавать специальные комиссии из членов совета и привлекаемых специалистов.

Вторым важным органом управления в общине после городского совета являются органы исполнительной власти (городская власть или городская администрация), включающие избираемых или назначаемых, в зависимости от типа структуры управления, руководителей департаментов. Исполнительная власть отвечает за ежедневное оперативное управление городом и за подготовку и выполнение решений городского совета. Администрация имеет право оспаривать решения, противоречащие закону. В этом случае совет обязан пересмотреть свое решение. При повторном протесте исполнительной власти решение принимается вышестоящими органами управления на уровне земель.

Структура органов исполнительной власти в Германии построена на единых для всех земель принципах: вся городская администрация разделена на департаменты, имеющие унифицированную нумерацию. Каждый департамент имеет вертикальную структуру. Администрация имеет восемь основных департаментов: 1) общего управления; 2) финансов; 3) безопасности и поддержания порядка; 4) культуры и образования; 5) по делам молодежи; 6) строительства; 7) управления общественными службами; 8) экономики и транспорта.

**2.1.2 Полномочия органов местного самоуправления и методы муниципальной деятельности**

Полномочия органов местного самоуправления можно разделить, в зависимости от сферы компетенции, на две группы. К первой относится решение задач в рамках собственной сферы компетенции, касающихся функционирования данной территориальной единицы, т.е. задач местного самоуправления. Земельные инстанции могут осуществлять только правовой надзор за действиями органов муниципального управления при выполнении этих задач, но не контролировать целесообразность их действий.

Эти задачи местного самоуправления в свою очередь подразделяются на *обязательные* (организация энерго- и водоснабжения, пожарной охраны, содержание зданий начальных школ, управления дорогами и т.п.) и *добровольные* (их община ставит перед собой сама с учетом своих финансовых возможностей, например, строительство спортивных сооружений, парков, музеев и т.п.).

Ко второй группе относится решение задач в рамках порученной сферы компетенции. Это, прежде всего, так называемые государственные поручения коммунальным структурам управления со стороны Федерации или земель. Они обычно касаются гражданской обороны и регистрации военнообязанных.

На выполнение государственных поручений распространяется неограниченный правовой и предметный надзор вышестоящих органов. Нечто среднее между задачами самоуправления и государственными поручениями представляет собой выполнение *обязательных задач по указанию*. К ним относятся обеспечение строительного надзора, регистрация места жительства граждан и оповещение населения о грозящей опасности.

*Основными методами муниципальной деятельности* являются непосредственное регулирование и управление. Регулирующая деятельность - это выдача лицензий на право торговли, содержание различных предприятий бытового характера, кинотеатров, театров и т.д., разрешение на занятия промыслами, установление правил торговли, застройки, выделение земельных участков подстроительство, установление правил поведения в общественных местах, дача разрешений или наложение запретов на проведение уличных шествий, митингов, демонстраций. Сюда же относится надзор в сфере охраны общественного порядка, противопожарной безопасности, санитарный надзор и т.д. Нормотворческая деятельность местных органов, как правило, ограничена, и часто для издания какого-либо акта требуется его утверждение вышестоящим органом либо представителем правительства.

В зависимости от сфер деятельности муниципальных органов их основные полномочия будут в дальнейшем раскрыты по следующим группам:

1) полномочия в сфере финансово-экономической деятельности;

2) полномочия в области охраны общественного порядка;

3) полномочия муниципальных органов в области коммунального обслуживания, застройки и благоустройства территорий и охраны окружающей среды (ОС);

4) полномочия в социальной сфере.

***[[2]](#footnote-2)Полномочия общин в сфере финансово-экономической деятельности:***Местное самоуправление не способно функционировать без определенной свободы финансовой деятельности. Основой бюджетного хозяйства ФРГ является бюджетная автономия *-* самостоятельность Федерации, земель и общин в области планирования, рассмотрения в представительных органах, реализации и контроля за исполнением соответствующих бюджетов. Финансовый суверенитет Федерации и земель регулируется ст. 104а Основного закона ФРГ.

Суверенитет общин в финансовых вопросах прямо не вытекает из положений Основного закона. Он является производным от права на самоуправление, зафиксированного в п. 2 ст. 28, и действует в рамках федеральных и земельных законов. Во всех федеральных землях общины имеют право утверждать собственный проект бюджета представительными органами коммун. Однако уставы коммун, составляемые на уровне общин, аналогично бюджетному закону на федеральном и земельном уровнях, могут быть приняты при условии, что общая сумма кредитов и обязательственных полномочий, максимальная сумма кассовых кредитов и размер налоговых ставок будут утверждены государством.

Распределение финансирования между тремя уровнями государственной власти осуществляется в соответствии с принципом германского права – “объем задач определяет размер финансирования”. Обеспечению финансовыми средствами отдельных субъектов управления в соответствии со стоящими перед ними задачами способствует сбалансированность их бюджетов. Это также позволяет более экономно расходовать финансовые ресурсы страны. Как показывает опыт, собственные средства субъектов управления расходуются, как правило, более экономно, чем финансовая помощь других управленческих уровней.

Коммунальные финансы являются основой всего местного самоуправления. В распоряжении органов местной власти находится значительный объем финансовых средств. Общий размер коммунальных бюджетов составляет больше половины бюджета Федерации и около 75% общего бюджета земель. Данное обстоятельство объясняется большим числом задач, непосредственно выполняемых коммунами. Однако финансовая автономия местных органов носит относительный характер, что связано с проведением общефедеральной макроэкономической политики и экономическими задачами отдельных земель. В первую очередь речь идет о поддержке коммунами государственных антициклических мер. Подразумевается, что в периоды экономического подъема коммуны должны сокращать свои инвестиционные расходы, а в условиях спада увеличивать расходы на инвестиции, поддерживать спрос и способствовать экономическому развитию. На практике эффективность коммунальной финансовой политики по преодолению циклов невелика, более того, в периоды неблагоприятной экономической ситуации именно коммуны больше всего страдают от последствий циклических явлений, для борьбы с которыми необходима помощь земель или федерации.

Более успешно общины вовлекаются в региональную и структурную политику, имеющую особое значение для Германии, провозгласившей себя социальным государством (ст. 20 Основного закона), что предполагает, среди прочего, и меры по уменьшению крупных социальных различий в обществе. В ФРГ действует система бюджетного регулирования, включающая вертикальное и горизонтальное “финансовое выравнивание”. Вертикальное (первичное) финансовое выравнивание охватывает финансовые отношения между Федерацией, ее субъектами (землями) и входящими в их состав коммунами. Оно касается распределения налоговых поступлений между ними. Коммуны распоряжаются лишь незначительной частью собранных на ее территории средств. Например, в Гамбурге из каждой полученной в виде налогов марки коммуне остается 19,7 пфеннига. Все остальное уходит на земельный и федеральный уровни.

Горизонтальное (или вторичное) финансовое выравниваниеосуществляется между субъектами одного уровня с целью сближения их потенциалов и условий жизни населения. Например, различия в уровне развития городов, пригородов и сельской местности считаются в ФРГ допустимыми лишь в ограниченных пределах, чтобы избежать миграции из сел и перенаселения городов, что требует объединения усилий государственных органов Федерации и земель с властями на местах в сферах управления, планирования и в области финансов. Общины скорее являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами: возможность предпринять что-то на муниципальном уровне больше зависит от ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств. В случае необходимости коммуны получают дополнительные финансовые отчисления из бюджета земли или Федерации, которые могут достигать в отдельных случаях 50% доходной части коммунальных бюджетов.

Рассмотрим подробнее бюджетную политику органов местного самоуправления*,* которая складывается в результате финансовой автономии и бюджетного регулирования. Право местных органов власти самостоятельно распределять свои расходы (так называемая компетенция по расходам) представляет собой часть финансовой автономии. За нормативно устанавливаемые и обязательные статьи бюджета отвечает совет. Он определяет принципы и направления местной политики в сфере доходов и расходов. За административное исполнение бюджета отвечает высшее лицо в администрации: в Северной Германии это руководитель (“директор”) общины, в Южной - бургомистр.

Важной статьей расходов городов и общин является финансирование экономической и социальной инфраструктуры. Особенно велики капитальные затраты местных органов на строительство учреждений здравоохранения, просвещения, жилья, дорог, а также на капиталовложения в развитие местной промышленности. Помимо капитальных велика и доля текущих затрат (на дорожно-транспортное хозяйство, содержание полиции и пожарной службы, больниц и пр.). Особо нужно отметить расходы на регулирование размещения производительных сил. Наконец, быстрыми темпами растут в последние годы расходы на природоохранные мероприятия. Крупной статьей расходов городов, имеющих право выпускать займы, является выплата процентов по кредитам.

Бюджетное хозяйство местной территории, в которое входит планирование, утверждение и исполнение бюджета на текущий бюджетный год, ведется на основе и в рамках пятилетнего финансового плана. Основой финансового плана местных властей является составляемая ими программа инвестиций, определяющая инвестиционные мероприятия и приоритеты. В финансовом плане предполагаемые расходы и возможности их покрытия расписываются по годам. Этот план должен ежегодно продлеваться и уточняться в соответствии с существующей реальностью. Однако планирование местных расходов лишь в незначительной степени определяется самостоятельными решениями местных органов власти. Сегодня их обязанности по расходованию финансовых средств более чем на 90% определяются законами. Большая часть этих средств приходится на оплату персонала. Местные органы могут сами решать, какой штат персонала им нужен, но они не вправе определять размер зарплаты. В широком аспекте финансовая автономия действует лишь в разрезе добровольных полномочий. т.е. главным образом в области культуры и коммунального хозяйства. Расходы же на социальные нужды в значительной мере определяются законами Федерации и земель.

Нормативные акты требуют от органов местного самоуправления, прежде всего, экономии и бережливости. К этому их вынуждает принцип “обязательного минимального финансирования”*,* являющийся одним из принципов германского права. Местные органы власти должны также учитывать требования сбалансированности экономики в целом, т.е. поддержания определенного уровня цен и высокой степени занятости при постоянном экономическом росте. Контрольные меры, касающиеся выполнения законодательных предписаний на этот счет, могут серьезно корректировать полномочия местных органов по расходованию средств. Особенно жесткий контроль устанавливается за использованием целевых субсидий.

Что касается доходной части местных бюджетов, то она может исполняться двумя способами. Во-первых, государство открывает местным органам источники самофинансирования. Они имеют право взимать собственные платежи (налоги, всевозможные сборы, взносы, штрафы, пошлины), брать в ограниченных пределах кредиты, а также получать доходы от своего имущества и коммерческой деятельности. Во-вторых, при необходимости федеральный центр и земли тоже участвуют в финансировании общин.

***Полномочия местных органов власти в области нового строительства, коммунального обслуживания, благоустройства и охраны окружающей среды.*** Эти полномочия охватывают строительство, развитие транспорта, дорожное регулирование, местное дорожное строительство, санитарное состояние городов, соблюдение законодательства по охране природы, борьбу с загрязнением воды, воздуха. Вопросы водоснабжения, освещения, канализации, уборки мусора и т.д. очень волнуют граждан, поскольку рост городов, создание крупных мегаполисов, в которых живут сотни тысяч, миллионы людей, не всегда позволяют им обеспечить нормальное и здоровое существование. Поэтому данная сфера - это главная функция местных властей, выполнения которой ждут от них люди.

В таком густонаселенном индустриальном государстве, как ФРГ, возможность использовать землю под строительство является важным компонентом гарантии частной собственности. Сооружение, перестройка и изменение формы пользования строением допустимы лишь тогда, когда застройщик имеет разрешение на строительство, выданное соответствующим органом строительного надзора. Органы местной власти, общины могут с помощью планов общей застройки, издаваемых в форме уставов, регулировать использование земли в строительных и прочих целях в интересах общества и социально приемлемого подхода к землепользованию. Издание планов застройки общины осуществляют под собственную ответственность, что является одним из главных элементов гарантии коммунального самоуправления. В задачи коммунального градостроительного планирования входит подготовка плана использования территории*,* который охватывает всю территории общины и представляет собой план, в общих чертах отличающийся от плана застройки; последний является подробным, нормативным планом определенной части территории общины. План использования территории должен утверждаться органом государственного надзора, тогда как о планах застройки должна лишь регулярно даваться информация. Такой пример ограничения государственного надзора свидетельствует о самостоятельности коммунального самоуправления.

В то же время, очевидно, что для гармоничного и упорядоченного развития больших территорий коммунальное градостроительное планирование должно согласовываться с планированием территорий за пределами данной общины.

Выполнение этого требования обеспечивается путем согласованного между Федерацией и землями планирования в сфере землеустройства. Этой цели служит федеральный закон о планировании расселения и землепользования, который формулирует ряд общих целей, направленных на достижение равновесия между промышленными центрами и сельскими районами, и должен обеспечить сбалансированность социально-экономической структуры. Федеральная программа планирования расселения и землепользования содержит положения по координации соответствующих мер. На основе этого документа земли разрабатывают для своей территории соответственно земельные программы планирования расселения и землепользования и планы развития земель.

Данный пример наглядно демонстрирует многообразие форм взаимодействия центра, земель и общин в вопросах территориального планирования и застройки. Если гражданин изъявляет желание получить разрешение на строительство, то в действие приходит управленческий механизм данной земли и включается ее нижняя инстанция по строительному надзору, применяющая земельное строительное законодательство, а также основополагающие предписания федерального закона о строительстве, в котором четко определены критерии допустимости строительства с точки зрения градостроительного планирования.

***Полномочия в социальной сфере:*** В данном случае имеется в виду помощь неимущим, престарелым, инвалидам: бесплатные столовые, медицинская помощь для бездомных, дома престарелых, дома для лиц, нуждающихся в специальном уходе.

**[[3]](#footnote-3)2.1.3 Надзор за деятельностью органов местного самоуправления**

Орган надзора федеральной земли за местным самоуправлением должен контролировать, чтобы общины выполняли свои задачи в интересах общественного блага. Одновременно он призван и защищать их права. Орган надзора за местным самоуправлением делится на общий надзор за местным самоуправлением и специальный надзор по государственным делам, которые переданы общинам.

В области добровольных задач общины подлежат общему надзору, который должен ограничиваться лишь проверкой на правомерность. В области обязательных задач для выполнения указаний существует как правовой, так и профессиональный надзор. В области исполнения заданий государство производит неограниченный надзор за правомерностью и целесообразностью действий местного самоуправления. Органами надзора окружного подчинения являются окружной директор или окружной советник. Высшей надзорной инстанцией является министр внутренних дел.

При общем надзоре различают превентивный и последующий методы контроля. Превентивными являются получение санкции, консультация и право органа надзора на получение в любое время нужной информации. К последующему контролю относятся право опротестовать и отменить решение, право отдать распоряжение и в случае отказа его выполнить - право заменить работников.

За выполнением бюджета общины производится регулярный контроль, включающий проверку годовых отчетов с сообщением результатов проверки. Назначение комиссара, а также роспуск органа местного самоуправления - это крайние меры надзора, которые применяются, если представительное собрание отказывается принимать необходимые решения. Мероприятие общего надзора община может обжаловать в административном суде. Здесь принципом является то, что орган надзора имеет право действовать лишь в интересах общественного блага, но не для проведения интересов отдельного гражданина.

Подробное рассмотрение всех направлений деятельности местных органов власти ФРГ позволяет подвести итоги по проблеме их взаимоотношений с центром и с землями.

Перед общинами открывается широкое поле деятельности в рамках полномочий, принимаемых местными “законодательными” органами. В определенной мере эта деятельность обеспечивается самофинансированием. Вместе с тем для ФРГ характерна большая гармонизация деятельности трех ступеней управления.

Общины являются органами опосредованного государственного управления. На них лежит обязанность по соблюдению федеральных и земельных законов, и в этой части их деятельность подлежитгосударственному надзору.

**2.2 Муниципальное самоуправления в Японии**

[[4]](#footnote-4)Введение нового основного закона придало новые формы местным органам власти. Прежняя система местного управления, созданная в XIX веке по прусским образцам, отличалась крайним бюрократизмом. Все исполнительные органы местной администрации были подчинены министерству внутренних дел, весьма жёстко контролировавшему их деятельность. Губернаторы префектур и другие крупные чиновники администрации назначались по приказу центра, избиравшиеся населением муниципальные собрания обладали лишь совещательными функциями. Конституция Мэйдзи не содержала вообще никаких упоминаний об организации местной системы управления, оставляя её целиком на произвол императорской власти. Конституция 1947 года, в отличие от предыдущей, содержит специальную главу VIII о местных органах власти. Основным положением является принцип «местной автономии». При органах местной администрации в соответствии с законом учреждаются Собрания в качестве совещательного органа. Главные должностные лица органов местной администрации, члены их Собраний и другие местные должностные лица, которые определены законом, избираются населением, проживающим на территории соответствующих органов местной администрации, путем прямых выборов. Ст. 94 предоставляет «местным общинам» право самостоятельно распоряжаться принадлежащим им имуществом, решать административные вопросы и издавать свои постановления в соответствии с существующими законами. Конституция содержит также оговорку, что ни один закон, относящийся к «местной общине», не может быть издан парламентом без согласия этой общины. Эти положения, устанавливающие новый статут местных органов власти, реорганизовали систему управления префектурами по типу американских штатов Местное самоуправление в Японии осуществляется на двух уровнях: префектуры и поселения. За каждым из уровней закреплена собственная компетенция; вмешательство со стороны каких-либо других уровней и государства не допускается, а если и допускается, то только через суд. Модель местного самоуправления в Японии основана на принципах:

· формализация принципа разделения властей на всех уровнях;

· выборность высшего должностного лица (Мэр, Префект) и представительного органа;

· сосредоточение ответственности за проводимую политику и основных рычагов управления выборного должностного лица;

· установление единообразной структуры местного самоуправления;

· местные автономии;

· выборности всех должностных лиц местного самоуправления;

· право местных органов публичной власти по управлению своим имуществом;

· издание своих постановлений в пределах законов и др.

Как было сказано выше, в стране существует двухзвенная иерархическая система территориально-административных образований: верхнее звено образуют префектуры, нижнее -- муниципалитеты, к которым относятся города, поселки, сельские общины. В стране 47 префектур (43 обычные префектуры, префектура Токийского столичного округа, входящие в неё две столичные префектуры -- Осака и Киото, и остров Хоккайдо образующий провинцию, разделенную на округа). Муниципалитетов более 3200.

Правовое положение всех административных единиц, включая столичный округ, одинаково. Токийский столичный округ делится на 23 городских района (в них есть избираемые советы и главы районов, о которых более подробно будет сказано ниже), причём в него входят также города, посёлки и деревни, примыкающие к Токио -- официально весь этот мегаполис называется «Большой Токио».

Наряду со столичным округом другие крупные города (с населением более 1-го миллиона человек) также имеют внутригородские районы, но в этих районах нет самоуправления: главы их исполнительных органов назначаются мэрами городов, не избираются и районные представительные органы. Существуют также специальные округа: финансово-промышленные, корпорации регионального развития и т.д. Их органы, избираемые и делегируемые, занимаются в основном координирующей деятельностью. Положения об организации власти на местах по принципу самоуправления (местной автономии) были сформулированы не только в восьмой главе конституции, но и в Законе о местном самоуправлении от 16 апреля 1947 г., который конкретизировал применение конституционных положений. В течение последующего десятилетия был разработан и принят целый ряд специальных законов, обеспечивших и закрепивших дальнейшее развертывание системы местного самоуправления. В результате она приняла форму, сохраняющуюся до настоящего времени, хотя и позже законы корректировались, отражая изменения в стране.

Основными звеньями местной законодательной власти являются префектурные, городские, поселковые и деревенские собрания (советы). Их количественный состав зависит от численности населения соответствующих административных единиц.

В совете префектуры может быть максимум 120 депутатов (как профессиональных, так и не освобождённых, т.е. таких, которые совмещают депутатскую деятельность с другой работой), в городах и деревнях от 12 до 30. Такие депутаты не имеют иммунитета. Они получают жалованье из муниципального бюджета, а также некоторые доплаты, связанные с ведением депутатских дел (например, ежегодные доплаты на исследовательскую работу по вопросам местного самоуправления и на ознакомительные поездки в другие префектуры для изучения опыта работы в размере 380 тысяч йен Около 4 тысяч долларов США.)

Собрания возглавляются председателями. Руководство исполнительной властью в органах местного самоуправления осуществляют: в префектурах -- губернаторы, в городах -- мэры, в поселках и деревнях -- старосты. Губернаторы и мэры рассматриваются в качестве органов самоуправления, но в то же время и в качестве органов государства, поскольку ряд функций делегирован им центральными органами. Местные собрания (префектуальные, городские, деревенские) и главы администраций (губернаторы, мэры, старосты) избираются непосредственно населением на 4 года. В компетенцию этих должностных лиц входит созыв собраний на очередные и внеочередные сессии.

Кроме того, они имеют право вето по отношению к решениям собраний (которое, однако, преодолевается вторичным принятием решения собранием, квалифицированным большинством, составляющим 2/3 голосов от общего числа голосов депутатов собрания) и право досрочного роспуска собраний (но с обязательным назначением даты выборов в новое собрание). Префекты могут быть досрочно смещены премьер-министром, а мэр города и староста деревни -- префектом. Высшие должностные лица общей компетенции имеют право приостанавливать исполнение актов центральных органов управления (но не правительства) на своей территории. Исполнительные полномочия на местах принадлежат специальным постоянным комиссиям местных собраний.

Члены этих комиссий избираются собраниями или назначаются главой администрации с согласия собрания. За деятельностью органов местного самоуправления и управления осуществляется жесткий прямой контроль центральных ведомств. В мелких общинах советы не избираются, там созываются Собрания избирателей (фактически -- жителей). В выборах местных органов власти имеют право участвовать лица, достигшие 20 лет и проживающие в данной местности не менее трех месяцев. Голосуя, избиратель не ставит отметок в бюллетене, а сам вписывает имена кандидатов в бланк, выбирая их из общего списка баллотирующихся кандидатов. Кандидатами в члены местных собраний могут выдвигаться лица, достигшие 25 лет, в губернаторы, мэры и старосты -- 35 лет. Причём, хотя индивидуальные кандидаты и избираются по мажоритарной системе относительного большинства, но всё же для избрания им необходимо получить определённый минимум голосов, а именно -- не менее ? от общего числа голосов, признанных действительными. Также закон о местном самоуправлении предусматривает ещё несколько довольно специфических форм прямой демократии для участия избирателей в управлении административно-территориальными единицами:

1. Пятая часть избирателей вправе требовать, чтобы глава местной администрации (губернатор, мэр, староста) обратился в местный представительный орган (собрание, совет) с просьбой принять или, наоборот, отвергнуть какое-либо (за исключением вопросов налогообложения и финансов). Глава местной администрации должен для этого созвать собрание (совет) на сессию в течение 20-ти дней.

2. Если должностное лицо, по мнению избирателей, плохо выполняет свои обязанности, пятая часть избирателей может потребовать от главы исполнительной власти данной административно-территориальной единицы обеспечить выполнение данным должностным лицом своих обязанностей.

3. Не менее трети избирателей могут обратиться в комиссию по контролю за выборами с предложением о роспуске местного собрания. Проводится голосование, и собрание распускается, если за это проголосовало простое большинство участвующих в голосовании местных жителей. Главы администраций и другие местные выборные должностные лица могут быть отозваны в таком же порядке. Но отзыв возможен не ранее чем через год после их избрания и вступления в должность. Однако исследования показывают, что на голосование японских избирателей основное влияние оказывают не политические пристрастия, а чувства признательности, родства, иные неформальные связи. Часто места предыдущих депутатов и иных должностных лиц переходят к их родственникам, за которых голосуют избиратели. Часто голосования на выборах глав местных администраций даже не проводится, так как нет соперничающих кандидатов (просто один конкретный кандидат объявляется избранным без голосования). Местным собраниям принадлежит право на принятие постановлений по всем вопросам, не входящим в ведение государства, в том числе по вопросам нормативных актов местного значения, в которых могут предусматриваться и уголовные наказания за их нарушение.

Сюда же можно отнести утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов, важнейшие вопросы распоряжения местным имуществом и т.д. Закон предоставляет местным собраниям право на осуществление контрольных функций в отношении исполнительных органов, например, на проверку документации и получение необходимых отчетов глав и других должностных лиц местной администрации.

Местное собрание в определенном порядке может оспорить решение, принятое главой местной исполнительной власти. Более того, оно может выразить ему недоверие принятием резолюции большинством в три четверти голосов при присутствии не менее двух третей членов собрания. В этом случае глава местной исполнительной власти должен уйти в отставку либо воспользоваться предоставленным ему правом распустить собрание и назначить выборы его нового состава. Однако если новое собрание на первом своем заседании подтвердит высказанное недоверие, это решение будет окончательным.

На органы местного самоуправления возлагается самостоятельное решение чрезвычайно широкого круга задач. Они должны вносить плановое начало в развитие своих территорий, заботиться о создании и поддержании в хорошем состоянии необходимой для жизнедеятельности инфраструктуры (дороги, реки, каналы, жилищное строительство, городское хозяйство, охрана окружающей среды и т.п.), заниматься вопросами начального и среднего образования, здравоохранения, содействовать местному предпринимательству (прежде всего мелкому и среднему), поддерживать сельскохозяйственное производство, регулировать трудовые отношения, обеспечивать безопасность жизни и сохранность имущества граждан. Подавляющую часть этих задач выполняют города, поселки, деревни. Префектура как высшее звено местного самоуправления главным образом координирует деятельность муниципалитетов на своей территории и выполняет работы, выходящие за пределы их полномочий. Особенностью является то, что наиболее крупные города могут специальным правительственным указом получать повышенный статус, близкий по полномочиям к префектурам (таких городов 12).

Что же касается столицы, то она управляется непосредственно губернатором и префектурным собранием, но в границах Большого Токио учреждены особые органы местного самоуправления -- столичные районы, в которых местное население избирает глав администраций и районные собрания. По своему статусу столичные районы практически приравнены к городам.

Кроме дел, относящихся к функциям местного самоуправления, главам местных администраций поручается часть работ, относящихся к компетенции государственных органов и реализуемых за счет средств государственного бюджета. За выполнение этих работ установлена весьма жесткая ответственность глав местных администраций перед соответствующими министрами кабинета.

С другой стороны, главы органов местного самоуправления наделены правом приостанавливать или не выполнять распоряжения центральных ведомств на своих территориях, если они нарушают закон. Законом в общих чертах определено внутреннее построение органов местного самоуправления и установлен порядок их работы, а также распределение функций между подразделениями и должностными лицами исполнительной власти на местах. В непосредственном подчинении у губернаторов находятся префектурные управления. В подчинении у губернаторов и префектурных управлений -- мэры и старосты, возглавляющие городские, поселковые и деревенские управления. В руках мэров и старост сосредоточена вся повседневная административная деятельность на местах. Штат всех управлений состоит из профессиональных чиновников. Более детальное решение организационных вопросов отнесено к компетенции местных органов самоуправления, которым предписано при исполнении своих дел исходить из стремления к повышению благосостояния местного населения и одновременно к максимальной эффективности при минимальных затратах.

Исполнительными полномочиями обладают также постоянные комиссии местных собраний: по труду, по образованию, по делам персонала и т.д. Комиссии избираются собраниями или назначаются главой администрации с согласия собрания, их деятельность рассматривается как особый вид публичной службы (как, впрочем, и всё местное самоуправление).

Однако финансовая система страны способствует усилению централизации, поскольку более 70% всех налогов поступает в государственный бюджет и лишь около 30% остается на местах.

Доходы местных органов формируются как за счет местных налогов, местных займов, прибыли муниципальных предприятий, комиссионных и прочих собственных сборов, так и в значительной мере за счет поступлений из государственного бюджета. Одна часть местных налогов собирается на префектурном уровне, другая (несколько меньшая) -- в городах, поселках, деревнях.

Следует отметить, что на местные налоги в настоящее время приходится лишь около 40% общей суммы доходов органов местной власти. Это определяет большую зависимость бюджета каждого органа местного самоуправления от поступлений из государственной казны.

Кроме того, государство финансирует исполнение поручаемой местным органам части собственных функций, выделяет дотации, оказывает различную помощь.

**Глава 3.** Сравнительный анализ организации местного самоуправления в Германии и России

Несмотря на существенные различия в традициях и опыте демократического развития России и Германии, при сопоставлении российского и немецкого законодательного и теоретического подходов к анализу соотношения местного самоуправления и государства в них можно увидеть достаточно много общих моментов. Все они обусловлены, прежде всего, тем, что оба государства пытаются строить местное самоуправление на основе универсальных демократических принципов, изложенных в Европейской хартии местного самоуправления. Наличие общих исходных принципов в оценке роли местного (коммунального) самоуправления в обществе и государстве, однако, не может и не должно привести к игнорированию особенностей правовой интерпретации и практической реализации данного института в России и Германии. Среди этих особенностей необходимо выделить следующие.

**1.** Если в России преобладает основанная на толковании конституционных положений позиция, в соответствии с которой местное самоуправление характеризуется как вид публичной, но не государственной, власти, то в Германии в теории и судебной практике доминирует противоположный подход: коммунальное самоуправление рассматривается как государственная власть, государственное (публичное) управление, осуществляемое организационно обособленными звеньями - территориальными корпорациями публичного права.

**2.** Поскольку органы местного самоуправления в России не входят в систему органов государственной власти, то местное самоуправление не может быть вписано в структуру разделения государственной власти и отнесено к одной из ее ветвей. Будучи самостоятельным видом публичной власти, местное самоуправление организуется на собственных принципах разграничения правотворческих и исполнительных функций его органов (соответственно представительных и исполнительных).

Ряд отечественных теоретиков и практиков усматривает существенные различия в федеральной конституционной интерпретации института местного (коммунального) самоуправления в России и Германии. Эти различия заключаются в следующем: если в Основном законе ФРГ институт местного самоуправления рассматривается в рамках государственного строительства - в разделе “Федерация и земли”, то в российской Конституции - в большей степени какинститут общественного устройства, связующее звено между обществом и государством (ст. 12 Конституции РФ). Согласно же господствующему в Германии мнению, коммунальное самоуправление в целом характеризуется как часть системы публичного (а именно государственного, земельного) управления, а правотворчество общин и их объединений рассматривается в рамках административного нормотворчества; муниципальные правовые нормы являются соответственно нормами особенной части административного права.

**3.** Если в Германии организационная модель местного самоуправления закрепляется в земельных законах об общинах (районах), а организационное верховенство коммун ограничивается правом определения внутренних административных структур, некоторых других вопросов внутренней организации в соответствии с законом земель, то в России структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Таким образом, выбор организационной модели местного самоуправления остается за муниципалитетом.

**4.** Различие в моделях федеративного устройства России и Германии предопределяет различные подходы к разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Если в Германии вопросы правовой регламентации коммунального самоуправления, как и обеспечения институциональной гарантии самоуправления, относятся к компетенции земель, то в России “определение общих принципов организация местного самоуправления” - предмет совместного ведения Федерации исубъектов. Соответственно Федерация обладает широким кругом законодательных полномочий в этой сфере. Органы местного самоуправления зачастую наделяются отдельными федеральными полномочиями непосредственно в федеральных законах, их компетенция также напрямую определяется Федерацией, в том числе и без какого-либо участия субъектов РФ. Надзор за законностью местного самоуправления также осуществляется впервую очередь через систему федеральных органов прокуратуры (в Германии эта функция возложена на земельные министерства внутренних дел и их территориальные структуры), а судебный контроль - через систему федеральных судов.

**5.** В российской и немецкой правовой теории и законодательстве наблюдаются различные подходы к анализу статуса субъектов местного самоуправления. В Германии носителями права на коммунальное самоуправление признаются территориальные сообщества - основанные на членстве граждан по признаку их проживания на соответствующей территории, юридические лица публичного права - общины и их объединения (типа районов или уездов), а сами граждане и жители осуществляют свое права по участию в управлении в рамках этой корпорации и через нее. Соответственно право на самоуправление не рассматривается как основное право граждан. Право на местное самоуправление практически во всех землях не вписывается также в конструкцию “основных прав юридических лиц” (что предопределено особым статусом общин и их объединений, их “включенностью” в систему государственного устройства). В России же как в теории, так и в судебной практике право на местное самоуправление рассматривается, прежде всего, как конституционное правогражданина. Субъектом этого права признается также территориально организованное в рамках муниципального образования население, т. е. муниципальное образование, статус которого в целом сопоставим со статусом общин и их объединений в Германии. Однако наряду с муниципальными образованиями правосубъектностью в сфере местного самоуправления обладают органы местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом правами юридического лица. Соответственно и в Конституции РФ решение всех вопросов на местном уровне закрепляется за органами местного самоуправления: согласно ст. 132, именно органы местного самоуправления решают вопросы местного значения, они же наделяются отдельными государственными полномочиями. Подобная ситуация с “двойственной правосубъектностью” ведет к серьезной путанице на практике, к необоснованной подмене муниципальных образований их органами, а следовательно, к ограниченному восприятию права на местное самоуправление.

**6.** Основной закон ФРГ исходит из двухуровневой территориальной организации коммунального самоуправления в землях (исключение составляют города-земли): территориальные корпорации первого уровня - общины; территориальные корпорации второго уровня - районы (уезды). Причем приоритет в разграничении компетенции отдается первому уровню: районы (уезды) осуществляют местное самоуправление только в рамках отведенной им законом компетенции. Принципы разграничения статуса общин и их объединений даны непосредственно в Основном законе (ст. 28), конкретно же компетенция “второго уровня” определяется в законодательстве земель. Важной особенностью районного (уездного) самоуправления является двойственный статус некоторых его органов, которые одновременно выступают низовыми органами непосредственного государственного управления земли. Таким образом, организационное обособление общин и их объединений (наделение статусом юридических лиц публичного права) не означает их полного отделения от государства.

В России же, до вступления в действие 8 октября 2003 года новой редакции Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации”, вопросы территориальной организации муниципальных образований практически полностью были отнесены к ведению субъектов Федерации (Федеральный закон о местном самоуправлении в редакции 1995 года, ст. 5 и 13). Лишь как один из возможных вариантов данный Федеральный закон допускал вхождение одних муниципальных образований в другие (ст. 6 п. 3), оставляя субъектам Федерации для законодательного регулирования все вопросы, связанные с разграничением между муниципальными образованиями разных уровней предметов ведения, объектов муниципальной собственности и источников доходов местных бюджетов.

**7.** Несмотря на единый дуалистический подход к оценке задач местного (коммунального) самоуправления, в обеих странах существуют различия в порядке их правового оформления, в анализе их содержания. Так, в России на федеральном уровне закрепляется примерный каталог “вопросов местного значения”, в Германии же федеральный законодатель исходит из принципа “всеохватывающей компетенции” общин, а значит, из отсутствия необходимости перечисления их предметов ведения. Вопросы ведения местного сообщества, находящиеся в ведении общин и их объединений, традиционно подразделяются на *добровольные* и *обязательные* (прямо закрепленные за территориальными корпорациями в федеральных или земельных законах коммунальные задачи). В России же, деление вопросов местного значения на обязательные и добровольные до сих пор не получило ни теоретической, ни практической интерпретации, хотя законодательная основа для подобной классификации содержится и в новой 2003 года, и старой 1995 года редакциях Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”: одни вопросы находятся в ведении муниципальных образовании, другие могут быть ими приняты к рассмотрению (ст. 6 п. 2 старой редакции, ч.2 ст. 14, ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 16 новой редакции).

**8.** “Переданные государственные полномочия” в соответствии с немецкой теорией и практикой также не однородны по своему правовому значению. Соответственно выделяются “обязательные задачи с правом дачи указаний”*,* “задачи, выполняемые по поручению государства”*,* и “государственные задачи, осуществляемые органом местного самоуправления как органом непосредственного государственного управления”. Первая группа задач занимает промежуточное положение между государственными и коммунальными: в сущности, это такие же обязательные коммунальные задачи, только выполняемые “по указанию” государства, т. е. они подпадают под предметный (отраслевой) государственный надзор. Если государство отказывается от дачи указаний территориальным корпорациям при выполнении ими этих задач, то они переходят в разряд обычных обязательных коммунальных задач. В последнем же случае речь вовсе не идет о передаче компетенции общинам или их объединениям: полномочие возлагается только на орган, который государство как бы арендует у территориальной корпорации для реализации своих задач; при осуществлении переданного полномочия орган рассматривается как непосредственно входящий в систему соответственно федерального или земельного управления. “Задачи по поручению” главным образом передаются территориальным корпорациям землями как субъектами Федерации, в ведении которых в соответствии с Основным законом ФРГ находится исполнительная компетенция (ст. 83), - поскольку исполнение федеральных законов, по общему правилу, является предметом собственного ведения земель, то и порядок их осуществления определяется землями (ст. 85 Основного закона), т. е. земли решают вопрос о передаче соответствующих исполнительных полномочий на уровень общин и их объединений. В то же время содержащиеся в ст. 83 и абз. 1 ст. 85 Основного закона оговорки (“если иное не предусмотрено настоящим Основным законом”, “если иное не определено в федеральных законах, принятых с согласия Бундесрата”) допускают в порядке исключения непосредственную передачу Федерацией управленческих задач общинам и их объединениям. В российском законодательстве передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия не разграничиваются по критерию различных юридических последствий передачи. Речь идет лишь о выделении федеральных государственных полномочий, которые передаются на основании федеральных законов, и государственных полномочий органов власти субъектов РФ, возлагаемых региональными законами. Хотя в виду имеются полномочия исполнительного характера, это вовсе не означает, что основную роль в передаче полномочий играют субъекты РФ. В отличие от ФРГ, в России не действует принцип презумпции исполнительной компетенции субъектов Федерации. Соответственно основная часть полномочий исполнительной власти сосредоточена также на федеральном уровне и передается вниз федеральными законами. Несмотря на то, что по общему правилу обязательные для исполнения задачи возлагаются на местное (коммунальное) самоуправление в обеих странах законом (в Германии - формальным законом), существуют и некоторые отступления от этого правила. Однако эти “отступления” далеко не равнозначны. Так, например, в отдельных землях Германии (Шлезвиг-Гольштейн) задачи, выполняемые в соответствии с указаниями государства, могут быть переданы общинам постановлением исполнительного органа государственной власти, принятым на основе закона. В России же законодательно установлено, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами субъектов (ст. 132 ч. 2 Конституции РФ, ст. 19 п. 1 Федерального закона о местном самоуправлении). Таким образом, на органы местного самоуправления возлагаются обязательные для исполнения государственные полномочия, от которых они не вправе отказаться. В то же время в российской правовой теории и на практике (в региональном законодательстве) достаточно распространена позиция, согласно которой передача государственных полномочий органам местного самоуправления не исчерпывается наделением и может быть произведена также с учетом принципов добровольности и взаимности на договорных началах.

**9.** Хотя в обеих странах проводится разграничение между правовым и отраслевым контролем (надзором), налицо различия как в организации государственной контрольной (надзорной) деятельности (в том числе связанные с распределением полномочий в этой сфере между Федерацией и ее субъектами), так и в ее формах и методах. Так, например, в России до последнего времени не получила развития такая форма отраслевого контроля, как “дача указаний”, наиболее распространенная в Германии.

**10.** В Германии выработаны многообразные формы правового надзора за издаваемыми коммунами в рамках их правотворческой автономии актами, при этом речь идет не только об уставах (как в России), но и о положениях. Наряду с “доведением до сведения” органа правового надзора весьма распространены такие формы надзора, как “представление” и “утверждение” акта местного самоуправления.

**Заключение**

Эффективность использования международного опыта в России зависит от того, насколько этот опыт удастся правильно понять. При интерпретации зарубежных моделей местного самоуправления важно избежать привычных российских стереотипов.

*Ошибка №1.* Неправомерно отождествляются местное управление и местное самоуправление. Во многих странах для организации управления территориями применяют сложные механизмы, сочетающие органы государственной администрации местного уровня (местные администрации) и органы, избираемые населением, т.е. собственно органы местного самоуправления.

В Европе существуют двух-, трех-, четырех- и даже пятизвенные системы административно-территориального деления, предусматривающие различное сочетание государственных администраций, в том числе местного уровня, и самоуправления.

Сложности перевода с иностранных языков приводят к неправомерному отождествлению форм регулирования и контроля за действиями местных администраций со стороны вышестоящих государственных органов с государственным регулированием и контролем местного самоуправления.

*Ошибка № 2.* Опыт отдельных стран отождествляется с «европейским» или даже «зарубежным» опытом в целом. По ряду причин у России наиболее известен опыт Германии, Франции и Испании, который отнюдь не доминирует в Европе и более того, не является репрезентативным с точки зрения развития местного самоуправления.

*Ошибка № 3.* Исторические пережитки воспринимаются как сущностные черты местного самоуправления. Например, Испания вплоть до смерти Франко сохраняла жестко централизованную модель управления, и исторически еще не успела провести необходимую демократизацию местного самоуправления во всей ее полноте. После перехода к демократической Конституции в 1978 г. было учреждено только 17 независимых органов самоуправления из числа 50 провинций, а до Закона о местном самоуправлении 1985 г. муниципалитеты управлялись назначенными государством исполнительными советами. Рудименты прошлого сохранились, в частности, в применении механизма непрямых выборов на основе пропорционального представительства при формировании Советов провинций.

*Ошибка № 4.* Внимание акцентируется на ограничениях автономии местного самоуправления, при этом не учитывается общий контекст наличия свободы предпринимательства, развитых рыночных механизмов, сильного гражданского общества.

**Список литературы**

1. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. Москва, Дело и сервис.2000

2. Опыт работы органов местного самоуправления на примере германского города Берги Гладах. Центр германских исследований. Институт Европы РАН. Москва, 2000

3. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. Москва, Дело и сервис.2000

4. Веттерберг Г.,

5..http://www.I-u.run/bibliog./arhiv/books/municupr/5.asp Российский гуманитарный Интернет университет.

6..http://www.ej.ru/025/life/03samoupr/01/index.html\_Printed.html

8. Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления http://www.ime.kolyma.ru/Dime/d32.htm IME дайджест

9. Н.Миронова. Под знаком качества. Муниципальная власть, 1999

10. Система муниципального управления. Под редакцией В.Б.Зотова

11. Муниципальное право России А.Н.Котов, А.С. Саломаткин.

12. Муниципальные системы зарубежных стран.

13. http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M\_PRAVO

1. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. Москва, Дело и сервис.2000 [↑](#footnote-ref-1)
2. Опыт работы органов местного самоуправления на примере германского города Бергиш Гладбах. Центр германских исследований. Институт Европы РАН. Москва, 2000 [↑](#footnote-ref-2)
3. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. Москва, Дело и сервис.2000 [↑](#footnote-ref-3)
4. Муниципальные системы зарубежных стран [↑](#footnote-ref-4)