**ТАМБОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ИМ. Г.Р. ДЕРЖАВИНА**

**АКАДЕМИЯ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ**

Кафедра управления и предпринимательства

ЖЕРЕБЦОВА ОЛЬГА АЛЕКСАНДРОВНА

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ (ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ)**

РЕФЕРАТ

по дисциплине «Муниципальное хозяйство»

Студентка 4 курса (422 группа) Научный руководитель:

очной формы обучения Семьянинов П. В.

Тамбов – 2010

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ…………………………………………………………………3

1. Общие принципы местного самоуправления в Германии…………...4
2. Местные органы самоуправления……………………………………6
3. Распределение компетенций………………………………………….12
4. Местные финансы в Германии……………………………………….13
5. Совместное управление……………………………………………….15
6. Прямое государственное управление и контроль…………………...17

ЗАКЛЮЧЕНИЕ…………………………………………………………...20

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ………………………….24

**ВВЕДЕНИЕ**

В условиях, когда мировое сообщество объективно ощущает на себе воздействие исторически неизбежных процессов глобализации и интеграции, особую актуальность приобретают вопросы взаимопроникновения национальных политических и правовых культур, установления общих демократических стандартов государственного и общественного устройства.

Для России, относительно недавно вступившей на путь демократизации и взявшей курс на интеграцию с Европой, весьма важной является выработка собственной концепции организации и осуществления публичной власти. Эта концепция в свою очередь должна базироваться на знании накопленных человечеством прогрессивных форм демократической государственности, конкретных способов образования, организации и функционирования политических институтов. Таким образом, объективно возрастает потребность в правовых исследованиях. Необходимо тщательное изучение проблем адаптации апробированных в демократических странах норм и стандартов властеотношений к российской теории и практике, а также поиск на этой основе новых форм, отвечающих требованиям современного этапа развития государства.

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.

Указанными обстоятельствами и предопределяется выбор мною темы – зарубежный опыт муниципального управления на примере Германии.

Вопросы организации местной власти остаются актуальными на протяжении многих лет и продолжают влиять на её практическую реализацию.

Выбор Германии в качестве объекта исследования не случаен. Интерес к немецкому опыту организации публичного управления и местного самоуправления, определяется тем, что Германия имеет глубокие демократические традиции и в ней уже реализованы многие идеи, которые для России представляются пока программными конституционными ориентирами (развитое гражданское общество и т.п.).

В Германии накоплен обширный опыт организации и функционирования органов местного самоуправления, который, зачастую, недостаточно учитывается в практике местного самоуправления в Российской Федерации.

**1. Общие принципы местного самоуправления в Германии**

Основной закон Федеративной Республики Германия гарантирует существование местного самоуправления и основные права органов местной власти: общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин в рамках действия своих функций, которые вытекают из законов, также обладают правом самоуправления. Это положение носит принципиальный характер не только для общин, поскольку районы традиционно рассматриваются в немецком праве как объединения общин. Та же статья предусматривает обязательность существования, на уровне общин и районов, выборных представительных органов власти.

Фактически этим и ограничивается конституционное регулирование местного управления на федеральном уровне. Исходя из принципа остаточной компетенции земель, предусмотренного ст. 70 немецкой конституции (Земли имеют право законодательства в той мере, в какой настоящим Основным законом законодательные полномочия не предоставлены Федерации), и из того, что регулирование местного управления не упомянуто в списке федеральных полномочий, все вопросы местного управления относятся к исключительной компетенции земель.

В праве земель деятельность органов местного управления регулируется Конституциями, Положениями о местном управлении и отдельными законами. В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея сквозного управления при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность. Так, Конституция земли Баден-Вюртемберг предписывает: Общины на своей территории являются носителями общественных функций, если в интересах общества исполнение определенных функций в законодательном порядке не будет возложено на другие органы. Объединения общин в рамках своей компетенции имеют тот же правовой статус. Речь, таким образом, идет о своего рода остаточной компетенции (хотя формулировка и не встречается в правовых актах), - т.е., об одной из трактовок принципа общей компетенции. Однако немецкое право, в рамках старой традиции рассмотрения самоуправления как части государственного управления, указывает, что местные органы власти лишь участвуют, на своем уровне, в реализации общих функций публичного управления. Специфичность природы местных полномочий, таким образом, оказывается очень условной. Положение об общинах той же земли Баден-Вюртемберг указывает, что община в рамках гражданского самоуправления способствует повышению общественного благополучия и выполняет функции, возложенные на нее землей и федерацией. Аналогичные положения содержатся в Конституции земли Гессен: Общины являются на своей территории исключительными обладателями всех полномочий местного публичного управления, осуществляемого на основе собственной ответственности. Они могут решать любую задачу публичной власти, кроме случаев, когда решение этих задач возложено на другие ведомства в общественных интересах специальным предписанием закона.

С этой точки зрения, у местных сообществ немного своих собственных полномочий в духе естественного права и они оказываются вторичными. Доминируют же те компетенции, которые сообщества выполняют по решению государства.

**2. Местные органы самоуправления**

Общины являются базовой единицей местного самоуправления и присутствуют во всех немецких землях. Общиной может являться город, сельское поселение, совокупность нескольких поселений. В 1965-75 гг. в ФРГ была проведена реформа, сократившая в несколько раз число общин путем их объединения.

Обязательным условием существования общины, предусмотренным Конституциями всех земель, является раздельное существование представительного и исполнительного органа власти. Общинные органы власти формируются путем выборов, которые для представительного органа являются прямыми, равными и всеобщими. В маленьких общинах роль представительного органа может играть собрание всех жителей.

Избирательная система при выборах совета варьируется от одной земли к другой. В большинстве земель применяется пропорциональная система с закрытыми списками в один тур (Гессен, Рейнланд-Пфальц, Саар, Бременхафен). Такая же система, но с открытыми списками, принята в Нижней Саксонии. В Баден-Вюртемберге, Северный Рейн-Вестфалии, Шлезвиг-Гольштейне и Баварии пропорциональная система с голосованием по спискам дополнена кумулятивным вотумом и панашированием, что придает ей черты мажоритарной. Почти во всех землях присутствует 5%-ный порог при распределении мест. Длительность полномочий совета варьируется от 4 (Гессен) до 6 (Бавария) лет. Избирательное право имеет те же ограничения, что и на национальных и земельных выборах. Кроме того, не могут быть кандидатами судьи, служащие и работники того органа власти, в который проводятся выборы. С начала 80-х гг. в некоторых землях и с 90-хх гг. во всей Германии иностранцы - граждане стран ЕС участвуют в выборах на уровне общины и района.

Функционирование и структура органов местного управления различаются в зависимости от того, к какой модели могут быть отнесены Положения, действующие в той или иной земле.

***Модель магистрата*** действует в земле Гессен, в городах земли Шлезвиг-Гольштейн, в некоторых городах Рейнланд-Пфальца и в Бременхафене (округе Бремена).

Избираемый путем всеобщего голосования совет выбирает из своего состава председателя совета. Председатель совета председательствует на заседаниях, готовит порядок дня. Одновременно совет назначает путем голосования коллегиальный исполнительный орган - Магистрат - из числа профессиональных управленцев. В земле Гессен член магистрата не может быть членом совета; в других землях, наоборот, магистрат избирается из состава совета. Магистрат назначается на период от 6 до 12 лет в разных общинах. Магистрат является коллегиальным органом исполнительной власти: он представляет общину в отношениях с гражданами, другими органами власти, в суде, готовит и исполняет решения совета (в том числе бюджет), руководит администрацией общины. Все решения магистрата принимаются путем голосования. Совет назначает (как правило, по представлению членов магистрата) бургомистра, который возглавляет магистрат. Однако его роль сравнительно невелика: он председательствует на заседаниях магистрата, представляет магистрат в совете, обладает правом решающего голоса в магистрате (при равном количестве голосов). Он не является начальником для членов магистрата. Наконец, совет может распределить между членами магистрата сферы деятельности, поручив каждому индивидуальный участок работы, соответствующий компетенциям общины и структуре административных служб; бургомистр также может распределить сферы деятельности между членами магистрата, но не имеет права вмешиваться в распределение, сделанное советом.

Внутри данной системы существует последовательный контроль за законностью принимаемых решений: магистрат может опротестовать и отказаться выполнять противоправное решение совета; бургомистр может опротестовать противоправное решение магистрата, причем последней инстанцией в споре является совет.

***Северогерманская система совета*** действует в землях Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония.

Совет общины избирает из своего состава бургомистра или обер-бургомистра. Бургомистр председательствует на заседаниях общины и выполняет представительские функции. Одновременно совет назначает - на срок от 6 до 12 лет - профессионального управленца на должность директора общины или городского директора. В крупных городах совет назначает также помощников директора, за которыми может закрепить определенные сферы деятельности; они являются иерархическими подчиненными директора. Директор общины единолично руководит администрацией, готовит и исполняет решения совета.

Здесь также существует строгая система контроля за законностью принимаемых решений: совет имеет право опротестовать и отменить решение директора (кроме делегированных ему государственных полномочий), бургомистр имеет право как опротестовать решение директора (с обращением в совет), так и опротестовать решение совета (с отлагательным вето). Наконец, директор общины может опротестовать незаконное решение совета.

В Нижней Саксонии создается еще один орган управления: административный комитет, в который входят директор общины с помощниками (с правом совещательного голоса) и избранные члены совета. Комитет готовит решения совета по специально оговоренным вопросам, по ряду вопросов сам принимает постановления, исполняемые как решения совета.

***Модель бургомистра*** распространена в землях Рейнланд-Пфальц, Саар и в сельских общинах Шлезвиг-Гольштейна.

Совет избирает из своего состава бургомистра (обер-бургомистра), который одновременно является председателем совета и главой исполнительной власти общины. Параллельно совет назначает из числа профессиональных управленцев и из собственного состава управу, в которую входит и бургомистр. Задачей управы является подготовка решений совета, руководство - под началом бургомистра - общинной администрацией. Бургомистр и совет могут опротестовывать решения друг друга, причем бургомистр обладает правом отлагательного вето.

***Южногерманская модель*** принятая в Баварии, Саксонии, Баден-Вюртемберге и в большинстве земель бывшей ГДР.

В целом здесь повторяются характеристики бургомистерской модели, но бургомистр (обер-бургомистр) избирается населением путем прямых всеобщих выборов. Как правило, применяется мажоритарная система в два тура, с порогом для участия во втором туре. Бургомистр также совмещает функции главы исполнительной власти и председателя совета; естественно, он же и представляет общину. Совет также формирует - частично из своего состава, частично из чиновников - управу или другой коллегиальный орган с участием бургомистра, подчиняющийся ему в вопросах исполнительской деятельности и участвующий в подготовке решений совета.

В Баден-Вюртемберге бургомистр избирается на срок 8 лет (при сроке полномочий совета 5 лет); в других землях сроки полномочий бургомистра и совета совпадают.

Несколько характеристик общин не зависят от принятой модели организации властных институтов. В крупных общинах территория может быть разделена на несколько округов. Органом управления городским округом является управа или совет, состоящий из назначаемых лиц и (в некоторых землях) чиновников; возглавляется она бургомистром округа, назначаемым советом общины (не обязательно из своего состава). Члены совета (управы) назначаются советом общины, как из своего состава, так и из граждан. Представительство партий в окружном совете должно соответствовать их представительству в совете общины. Управа выполняет на территории округа делегированные ей советом или исполнительной властью общины полномочия (крайне незначительные) и является совещательным органом; она подчинятеся в своей деятельности главе исполнительной власти общины. Во многих землях в сельских общинах, состоящих из нескольких населенных пунктов, возможна организация сельских советов во главе с председателем. Члены советов избираются населением, полномочия соответствуют полномочиям совета городских округов.

Делегирование полномочий исполнительной власти очень развито в ФРГ; значительная часть полномочий делегируется общинам землями. Почти во всех случаях делегирование происходит в пользу главы исполнительной власти: совет общины не имеет никакого отношения к выполнению этих полномочий и контролю за ними; специально выделенные государством финансовые средства обозначаются в защищенных статьях бюджета.

Районы традиционно рассматриваются в немецком праве и управлении как объединения общин, - это, в частности, сказывается на способе их финансирования и на составе депутатов. Однако в районах существуют выборные органы, районы являются юридическими лицами, имеют свои, установленные законом компетенции и формируют, следовательно, самостоятельный уровень местного самоуправления. Некоторые авторы считают, что сущность района как территориального образования - в его триединстве: это одновременно местное самоуправляющееся сообщество, союз составляющих его общин и совокупность территориальных служб земли. Проведенная в 1970-х гг. реформа сократила вдвое число районов путем их объединения. Сейчас аналогичная реформа завершается в землях бывшей ГДР.

Наряду с районами, включающими в свой состав несколько общин, существуют города-районы. Это крупные городские центры (более 50 000 или более 100 000 жителей), которые обладают как компетенциями общин, так и компетенциями районов и имеют единые органы управления.

Районные собрания избираются по разным системам, в зависимости от земли. Разнообразие здесь очень велико: от мажоритарной системы с кумулятивным вотумом в один тур (Баден-Вюртемберг), до строгой пропорциональной по спискам (Гессен). Срок полномочий собрания может быть от 4 до 6 лет. Структура исполнительной власти района и ее отношения с собранием варьируются с тем же географическим постоянством, что и модели организации общинных органов власти, во многом воспроизводя их черты. Есть, однако, и существенные отличия от общинного уровня, связанные с тем, что в районах присутствует государственная администрация: во всех землях глава исполнительной власти района одновременно возглавляет государственную администрацию на его территории.

Районное собрание формирует коллегиальный исполнительный орган - районный комитет. В Шлезвиг-Гольштейне он формируется из состава собрания, в Гессене одновременное членство в собрании и в комитете запрещено. Срок полномочий комитета - 6 лет.

Главой исполнительной власти района является ландрат. Он является государственным чиновником и назначается правительством земли по представлению районного собрания, председателем которого одновременно является.

Три территориальных образования - агломерации Бремена, Гамбурга и Берлина - имеют одновременно статус общин и земель (т.е., субъектов федерации), концентрируя на одном уровне управления полномочия всех трех типов сообществ. В немецком праве три этих города именуются города-государства. В случае с Бременом территория земли и общины совпадает лишь частично: ряд мелких населенных пунктов в округе Бремена входят в его состав как города-государства, но являются самостоятельными общинами.

**3. Распределение компетенций**

Немецкие юристы выделяют, в зависимости от уровня правового регулирования, три уровня полномочий самоуправляющихся сообществ: собственные полномочия, опирающиеся на принцип общей компетенции; обязательные полномочия, выполнение которых предписано законом; делегированные полномочия. И обязательные, и необязательные полномочия являются собственными: органы самоуправления обладают исключительным правом их реализации, равно как и ответственностью за их выполнение. Однако различия между обязательными и факультативными полномочиями очень существенны: список обязательных полномочий содержится в Конституциях и иных нормативных актах земель и их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет за собой судебную и административную ответственность. Фактически список обязательных полномочий настолько велик, что лишь у самых крупных сообществ остаются возможности для дополнительной деятельности - т.е., практического и безусловного осуществления принципа общей компетенции. С учетом этой незначительности собственных добровольных полномочий, можно с определенностью сказать, что распределение полномочий на местном уровне осуществляется государством в одностороннем порядке. Что касается делегированных полномочий, то делегирование возможно, в большинстве земель, лишь органам самоуправления района или города в ранге района. В некоторых землях государственные полномочия могут быть делегированы городам с населением более 20-30 тысяч человек.

Наконец, многие авторы рассматривают полномочия районов как компенсаторные. Согласно этой точке зрения, отчасти подтверждаемой немецким правом, на районы не распространяется принцип общей компетенции: их компетенции суть лишь переданные им законом полномочия, которые теоретически входят в общую компетенцию общин, но с которыми большинство общин не может справиться. Это еще один аргумент в пользу рассмотрения районов как своего рода объединений общин.

**4. Местные финансы в Германии**

Доходы местных сообществ формируются за счет классических источников: налоги и сборы, государственные трансферты, доходы от экономической деятельности и плата за оказанные услуги, займы.

Собственные налоги общин складываются из двух основных составляющих: поземельный налог и промысловый налог (налог на предпринимательскую деятельность и частную практику). Базой при исчислении промыслового налога служит общий доход, получаемый данным лицом (предприятием) от предпринимательской деятельности (частной практики, частного промысла и т.д.). Его сбор ограничен законодательно устанавливаемым необлагаемым минимумом дохода; фактическими плательщиками оказываются лишь крупные предприятия. Оба налога могут уплачиваться как физическими, так и юридическими лицами. Эти налоги собираются только общинами; ставка налога ежегодно устанавливается советом общины.

Закон земли может также разрешить общинам введение налогов и сборов на потребление (подобные законы существуют в большинстве земель). Виды сборов различны; в качестве наиболее распространенных можно назвать: налог на спектакли, сбор за право розлива спиртных напитков, сбор с владельцев собак и лошадей, лицензионный сбор за охоту и рыбную ловлю, целевой налог для содержания пожарной охраны, сбор за второе жилище, налог на моторные лодки и катера и др.

Районы не имеют исключительных собственных налогов. Однако в соответствии с федеральной Конституцией, земли обязаны обеспечить районы собственными источниками финансирования. В большинстве случаев земли передают районам часть или весь объем поступлений от налога на недвижимость, формально являющийся государственным (земельным) налогом. Кроме того, именно районам, а не общинам может быть разрешено взимать некоторые сборы, - в частности, сбор за розлив спиртных напитков и лицензионный сбор за рыбалку и охоту.

В немецкой системе публичного управления - и, в частности, местного управления - особую роль играет понятие финансового выравнивания. В соответствии с принципом выравнивания, каждый немец имеет право на одинаковый уровень услуг органов публичной власти, независимо от места жительства. Суть выравнивания заключается в перемещении финансовых средств между разными территориальными сообществами (включая земли и федерацию) с целью более равномерного распределения средств между сообществами - как на территории каждой земли, так и на территории ФРГ в целом. В процессе финансового выравнивания во многом стирается грань между государственными трансфертами и налоговыми поступлениями.

Процедуры выравнивания включают в себя следующие перемещения средств:

- общины перечисляют в земельный и федеральный фонды выравнивания, в равных пропорциях, часть промыслового налога (до 15%)

- общины перечисляют в бюджет района, в состав которого они входят, районный взнос, составляющий около трети доходов районных бюджетов; взнос исчисляется как процент от суммы собственных налогов общины, с учетом коэффициентов

- 15% государственного подоходного налога, поступающего в фонд выравнивания, распределяются между общинами

- земли, используя фонд выравнивания, направляют в общины и районы общие дотации (3/4 трансфертов), либо целевые субвенции (1/4 трансфертов)

- федерация может предоставить земле целевую субвенцию, предназначенную для местных сообществ; эти средства преобразуются в дотации или субвенции земли, направленные на места

- земля может передать общинам или районам часть поступлений от одного или нескольких налогов земли.

Распределение средств связано с рядом критериев, показывающих фискальный потенциал сообщества, потребность в финансировании деятельности в целом или отдельных сфер и т.д. в сопоставлении со средними данными по земле и по федерации.

**5. Совместное управление**

В Германии традиционно развито сотрудничество между общинами, направленное на более эффективную реализацию компетенций. Существует несколько форм сотрудничества (совместного управления, по официальной терминологии), нашедших применение почти на всей территории ФРГ.

Рабочие сообщества не имеют статуса юридического лица. С целью совместной деятельности общины могут формировать рабочие сообщества без каких-либо ограничений. Основная задача этого объединения - координация и разработка совместных проектов, поскольку сообщество не является юридическим лицом, не имеет полномочий и финансов. Деятельностью сообщества руководит комитет, куда входят по два представителя (в т.ч. бургомистр) от каждой общины.

Публично-правовое соглашение опирается на договор, заключенный между несколькими общинами. В рамках договора часть полномочий может быть делегирована одной из общин другими, с передачей соответствующего финансирования. Эта форма сотрудничества применяется в основном между городом и окружающими его сельскими общинами, либо при наличии общины, обладающей специфическими ресурсами.

Объединение общин формируется на основе закона земли и может быть как добровольным, так и обязательным. Как правило, эта форма сотрудничества предусмотрена для решения одной конкретной задачи (выполнения одной функции). Объединение управляется представительным органом, состоящим из депутатов советов общин-участников, и исполнительным органом, возглавляемым председателем (последний выбирается представительным органом).

Сообщество общин является наиболее распространенной формой сотрудничества между небольшими общинами. Сообщество можно рассматривать как расширенную форму объединения общин: оно обладает той же структурой, но сообществу может быть делегировано общинами-участниками значительное число функций. Напротив, сообщество не обладает собственной администрацией и его деятельность опирается на администрацию одной из общин-участниц.

Объединение города и округи формируется, как правило, законодательным путем, в одностороннем порядке. Задача этой формы сотрудничества - создать единые органы управления для крупных городских центров и их округи. Объединению передаются полномочия связанные с развитием транспорта и обустройством территории. Во главе объединения стоит представительный орган и председатель (особенности формирования различны в разных землях).

В каждой земле существуют также свои, особенные формы сотрудничества между сообществами. Так, в Баден-Вюртемберге существует возможность избрания одного человека на должность бургомистра нескольких общин. Выборы происходят независимо друг от друга и возможны лишь для сопредельных общин; сроки полномочий также не связаны друг с другом. Бургомистр в этом случае обладает дополнительными возможностями координации деятельности общин.

В той же земле Баден-Вюртемберг существует 11 региональных объединений, членами которых являются районы. В задачи региональных объединений входит планирование, обустройство территории и содействие экономическому развитию в соответствии с программами развития земли. Объединения управляются собранием, включающим представителей от общин и районов, формирующих объединение, и администрацией, во главе которой стоит избранный собранием руководитель. Решения, принимаемые органами объединения обязательны для районов и общин, находящихся на их территории. Территориальные образования с аналогичными, ограниченными полномочиями существуют и в других землях: их деятельность организована также, как в Баден-Вюртемберге и в некоторых соседних землях; в Баварии и Рейнланд-Пфальце эти региональные структуры управляются выборными собраниями, со своими исполнительными органами. В этом случае полномочия органов власти третьего уровня могут быть расширены: некоторые специализированные клиники, учебные заведения, отдельные вопросы дорожного и жилищного строительства и т.д.

**6. Прямое государственное управление и контроль**

Функции территориального государственного управления осуществляются в ФРГ на нескольких уровнях. Во всех землях низовым уровнем организации государственной (земельной) администрации является район: на уровне общин государственная администрация отсутствует. Главой государственной администрации в районе является глава исполнительной власти района - ландрат или директор. Подчиняющаяся ему районная администрация одновременно выполняет функции государственной администрации и администрации района как местного сообщества. Нормативные акты при этом исполняются независимо от их источника, но смешанная природа районной администрации проявляется в системе набора служащих: лица, занимающие руководящие должности являются, как правило, государственными служащими, и оплачиваются землей, а их подчиненные являются служащими района и оплачиваются районом как территориальным сообществом.

Во всех землях существуют также управленческие округа, возглавляемые окружным управляющим. Округ является условной территориальной единицей, в рамках которой осуществляется деконцентрация государственного управления; их количество может варьироваться от 2 (Гессен) до 8 (Нижняя Саксония). Управляющий округом назначается правительством земли; он руководит окружной администрацией. В качестве органа прямого государственного управления окружная администрация координирует деятельность отраслевых служб государства на территории округа; основной ее функцией является территориальное планирование в масштабах округа.

Как на уровне района, так и на уровне управленческого округа существуют отраслевые органы управления, подчиняющиеся соответствующим министерствам. Их деятельность координируется, на подотчетной им территории, окружным управляющим и ландратом (районным директором). Ландрат, в свою очередь, подчиняется окружному управляющему в вопросах государственного управления.

Контроль за законностью принимаемых местными органами самоуправления решений осуществляется государственной администрацией общей компетенции вышестоящего уровня, хотя в некоторых землях создаются и специальные контрольные органы. В большинстве случаев, однако, контроль за законностью действий общин осуществляет районная администрация, подотчетная ландрату, а контроль за деятельностью районов как самоуправляющихся сообществ - окружная администрация.

Контроль за законностью не является постоянным: контрольные проверки нормативных актов осуществляются по мере того, как в орган контроля поступает информация, относящаяся к проблематичной легальности того или иного решения. Процедура контрольных и санкционирующих мероприятий строго регламентируется законами земли; однако во всех землях присутствуют общие этапы процедуры:

- порицание - первая мера, которую может (в некоторых землях - обязан) применить орган контроля при принятии незаконного решения. В этом случае орган самоуправления, принявший решение, должен официально ответить, согласен ли он на отмену решения (в этом случае конфликт исчерпан при отсутствии нарушений уголовного или финансового характера), или настаивает на нем - в последнем случае обязательна подробная аргументация;

- в случае, если аргументы органа самоуправления не убеждают орган контроля в законности принятого решения, последний официально требует отмены незаконного решения либо - при необходимости - принятия противоположного решения. При этом указывается срок, в который меры должны быть приняты;

- в случае невыполнения органом самоуправления решения контрольного органа, последний сам принимает необходимое решение, выполняемое как решение органа самоуправления;

- наконец, в крайних ситуациях орган контроля может отправить в отставку главу исполнительной власти (в некоторых землях - распустить представительный орган) и назначить уполномоченного, который будет осуществлять все функции органа самоуправления до назначаемых тут же внеочередных выборов.

Действия органа административного контроля могут быть обжалованы в административном суде. На практике, однако, вся процедура контроля крайне редко заходит дальше первого этапа. Немецкие авторы связывают это как с непостоянностью, ситуативностью контроля, так и с высоким профессионализмом муниципальных служащих, отвечающих за подготовку решений.

Наряду с контролем законности существует и так называемый профессиональный контроль, осуществляемый теми же органами. Он распространяется лишь на выполнение полномочий, делегированных органу самоуправления государственной властью и опирается на такие критерии как целесообразность, рациональность, соответствие государственной политике в данной сфере. Этот контроль может осуществляться не только после принятия решения, но и распространяться на проекты решений, т.е. носить предварительный характер. Орган контроля в данном случае играет роль иерархически вышестоящего органа и вправе требовать отмены или изменения решений, самостоятельно изменять или отменять их.

Финансовый контроль за деятельностью органов самоуправления делится на два вида: внутренний и внешний. Внутренний контроль за регулярностью и законностью финансовых операций осуществляет ревизионное управление местного сообщества. Возглавляющий его ревизор является местным служащим и подчиняется непосредственно и только бургомистру (главе исполнительной власти). Назначает ревизора представительный орган, и только представительный орган вправе освободить его от должности. Этот контроль является постоянным и главе исполнительной власти предоставляется обязательный годовой отчет, рассматриваемый потом на заседании представительного органа. Маленькие общины могут не иметь собственного ревизионного управления. В этом случае они могут либо поручить функции ревизора одному из муниципальных служащих, либо пользоваться услугами ревизионного управления сопредельной общины.

Внешний финансовый контроль осуществляется органами контроля за законностью. Во многих землях создается специальное управление, занимающееся финансовым контролем. Так, в Баден-Вюртемберге существует Управление финансового контроля общин, районные отделения которого проверяют правомерность финансовых операций общин и сообщают результаты районной администрации, которая в рамках контроля за законностью может принимать соответствующие меры. Внешний финансовый контроль также является постоянным.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В Германии местное самоуправление осуществляется общинами, городами, районами и муниципальными объединениями общин, т.е. всеми муниципальными образованиями, имеющими помимо государственной администрации также и органы власти, избираемые непосредственно гражданами. Особо выделяются также общины районного подчинения и города не районного подчинения.

Все муниципальные образования в Германии являются юридическими лицами, и, соответственно, обладают обособленным имуществом, самостоятельным бюджетом, правом вступать в юридически значимые отношения с третьими лицами, быть истцом и ответчиком в суде, действовать через собственные органы управления.

Задачи местного самоуправления регулируются федеральными и земельными законами. Государство делегирует часть своих функций органам самоуправления. Федерация и земли, таким образом, являются не единственными субъектами государственного управления. Общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты самоуправления, либо от имени государства и по распоряжению государственного органа в рамках делегированных им функций.

К компетенции органов местного самоуправления Германии относятся местные налоги и сборы, вопросы развития местной экономики, коммунальные службы, службы поддержания общественного порядка, детские сады, школы, больницы. Фактически местное самоуправление охватывает практически все вопросы жизнеобеспечения населения. Муниципалитеты на территории своей общины вправе заниматься всеми делами, т.е. обладают общей юрисдикцией, ограниченной публично-правовыми задачами.

Задачи, которые не по силам одному муниципалитету, необязательно передаются вышестоящему уровню управления, общины могут решать их посредством объединения, либо путем добровольного соглашения между собой. Имеются добровольные объединения общин для совместного решения отдельных задач (например, содержание школ, институтов повышения квалификации для нескольких муниципалитетов) и объединения общин общего назначения (например, союз немецких городов).

Существенной гарантией местного самоуправления в Германии является обеспечение финансовой самостоятельности, т.е. права муниципалитетов на собственные доходы. В Конституции устанавливается, что муниципалитеты могут взимать собственные налоги. Муниципалитетам причитается также определенная доля отчисляемого гражданами подоходного налога и доля налога с оборота. Кроме того, муниципалитеты имеют право взимать со своих граждан и предприятий целевые сборы и взносы.

Еще одним важным источником доходов для муниципалитетов выступают финансовые субсидии со стороны вышестоящих уровней власти. Фонд субсидий формируется за счет общих налоговых поступлений федерации и земель (подоходный налог, корпоративный налог и налог с оборота). Таким образом, государство изымает у наиболее обеспеченных муниципалитетов часть средств с целью их перераспределения в пользу более бедных муниципалитетов.

В Германии муниципалитеты имеют возможность оказывать влияние на федеральные органы власти не только посредством земель, но и напрямую, через муниципальные объединения. В каждой федеральной земле существуют: Съезд городов (для городов нерайонного подчинения), Союз городов и общин (для муниципалитетов районного подчинения) и Съезд районов (для районов). Кроме того, имеются и общефедеральные объединения: Немецкий союз городов и общин и Немецкий съезд районов. Для выработки принципиальных позиций и для представления интересов на общеевропейском уровне существует Рабочее содружество муниципальных объединений.

Муниципальные объединения имеют постоянные собственные органы управления, имеются отраслевые комитеты, в которых вырабатываются общие позиции. Регулярно проводятся собрания участников союзов. Деятельность органов управления муниципальными объединениями финансируется из взносов муниципалитетов, являющихся членами этих объединений, и частично за счет специальных государственных дотаций.

В целом можно констатировать наличие в Германии всеобъемлющей концепции гарантий и обеспечения местного самоуправления. Вместе с тем, в настоящее время активно обсуждаются перспективы изменения налоговой политики, которая все еще содержит значительные недостатки. Планируется приспособить существующую налоговую систему к различным структурам городов и общин. Предполагается устранить существующие различия между городами и общинами в отношении их способности платить налоги и предоставить относительно небольшим городам с неразвитой инфраструктурой возможность налогообложения, соответствующего их реальным потребностям. В качестве важной задачи ставится также вопрос о необходимости уменьшить значительные колебания уровня ежегодных доходов.

Несмотря на то, что финансовое положение западногерманских общин за последние годы в целом улучшилось, федеральная система объединенной Германии имеет серьезные структурные недостатки. По мнению немецких экспертов, следует стремиться к тому, чтобы противоречия между поставленными задачами и расходами на них, с одной стороны, и полномочиями в области финансирования — с другой, не тормозили развитие местного самоуправления в восточных федеральных землях. Несмотря на принятое постановление по местному финансированию и выделение значительных средств из фонда “Немецкое единство”, финансовые трудности восточногерманских общин в обозримое время устранены не будут. Планируемое решение состоит в разработке новой комплексной политики финансового регулирования и реформе финансирования общин. Опыт других стран показывает, что внутреннее единство федеративного государства при длительном существовании крайних или противоположных тенденций развития недостижимо. Поэтому в качестве главного императива планируемых преобразований рассматривается задача укрепления единства Германии.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Издания нормативно-правовых актов:

Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000.

Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). М.: Де-Юре, 1996.

Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 2001.

2. Учебники, учебные пособия:

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 2000.

Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект Пресс, 2001.

Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2002.

3. Монографии, статьи в периодических изданиях:

Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования// Полис. 2000. 5.

Васильев В.И. Некоторые аспекты современной дискуссии о германском федерализме// Полис. 2000. 1. С.161-168.

Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ// Государство и право. 1992. 10. С. 96 - 107.

4. Справочные пособия:

Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов): Учебное пособие. Екатеринбург: УрГЮА, 1993.

Правовые системы стран мира. М.: Норма, 2001.

Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.: Юридическая литература, 1993.