План

1. Преобразования правительства Штайна-Гарденберга.
2. Развитие городского самоуправления Пруссии до 1856 года.
   1. Пересмотренное Городовое положение.
   2. Городовое положение 1850 года
   3. Новое Городовое положение.

3. Становление земского самоуправления в Пруссии.

1.Преобразования правительства Штайна-Гарденберга.

К началу ХIX в. почти все города Германии потеряли свою правовую самостоятельность по отношению к королевской власти своих государств и полностью подчинили свое управление общегосударственному. Утрата государствами южной и западной Германии независимости в результате наполеоновских войн привела к частичному или полному преобразованию в них коммунального и городского устройства по французскому образцу: избираемые муниципальные советы, периодическое обновление состава по частям, независимые от совета мэры и др. В наибольшей степени такие преобразования затронули Баварию (с 1808 г.), Вестфалию, Рейнскую область. Еще одним проявлением воздействия французской административной системы было стирание различий между городским и земским устройством местного управления, а также резкий рост административной централизации.

Началом нового этапа и новых тенденций в истории германского самоуправления стали реформы прусского правительства Штайна-Гарденберга. По своим общеполитическим и общеправовым началам преобразования Штайна диктовались доктриной и принципами «просвещенного абсолютизма». Но в своем конкретном итоге и в своем воздействии на государственную организацию и социально-правовую систему эти преобразования подходили к самому пределу возможного в феодально-сословной и бюрократической неограниченной монархии. Этот «предел» и явился причиной резко отрицательной реакции консервативного дворянства и правящих кругов на преобразования.

Идея реформы в своем внешнем выражении была связана с морализаторско-воспитательными целями обновления форм государственного управления. Штайн считал, что участие народа в делах государства необходимо для нравственного формирования народа, что осуществление общего блага через свободную деятельность обществ происходит легче и лучше, чем через иерархию должностных лиц.

Эти идеи и легли в основание закона о городской реформе - –«Положения для всех городов Прусской монархии» 19 ноября 1808 года. Целью нового устава было создать улучшенное и самостоятельное устройство городов, «образовать законом твердую соединенность в гражданской общине, присовокупив к тому деятельное воздействие на управление общими делами, ободряя и сохраняя чрез это участие дух общности».

Второе и более реальное государственно-административное начало реформы – стремление к большей и властной государственной централизации. Оно выразилось в упразднении исторического для Германии подразделения городов на имперские, земские и прочие. Теперь все города Пруссии разделялись только по числу жителей – на большие, средние и малые. Тем самым уничтожалась возможность и для особого правового статуса разных исторических городов, а само подразделение проявлялось только в количественных характеристиках органов учреждаемого городского управления.

Верховный надзор за городской жизнью, устройством и деятельностью городских органов государство сохраняло за собой (§1). Единое городское сословие было обязано своими правами государственной власти. *Гражданами* рассматривались согласно §73 все имеющие в городе дом, постоянное занятие или промысел и живущие в нем постоянно; все обладающие статусом горожанина получали право принимать участие в избрании органов городского управления.

*Основным органом городского управления*, который собственно воплощал «город», являлся *магистрат*. Магистрат должен был состоять из 6-17 советников, избираемых гражданами, число советников определялось размерами города. Должности советников были и оплачиваемыми, и общественными. Главой городского управления был *обер-бургомистр*, назначаемый верховной властью из трех представляемых кандидатов. На магистрат возлагались полномочия по городскому управлению (в хозяйственно-организационном отношении, в отношении благоустройства, полицейские полномочия). Он сохранял значительную самостоятельность по отношению к собранию, в том числе и в распоряжении городскими финансами, а подчинялся и был подотчетен ландрату. Кроме того, магистрат имел право не исполнять решений собрания, если они противоречат закону.

Важнейшим новшеством было создание, наряду с магистратом, *городского собрания* – представительного органа, куда все горожане, имеющие право голоса избирали своих депутатов. В зависимости от величины города собрание могло насчитывать от 24 до 100 депутатов. Собрание получало право представлять город и все его население, в частности представлять ходатайства о городских делах перед вышестоящей государственной администрацией (§110).

Кроме общегородских органов, параграфом 182 учреждалась должность избираемого на 6 лет из числа домохозяев *участкового представителя общины*. Он представлял квартал и занимался решением вопросов «квартального» хозяйства (освещение улиц, организация работы сторожей, вывешивание флагов).

Таким образом, городское самоуправление было двояким – магистрат и избираемое представительство (собрание). Воссоздана была такая система в целях усиления централизованного государственного регулирования городской жизни посредством передачи функций государственной администрации общественно-организуемым органам.

2 Развитие городского самоуправления Пруссии до 1856 года.

***2.1. Пересмотренное Городовое положение 1831 года.*** Городское Положение 1808 года не осталось неизменным. Сначала оно подверглось критике консерваторов и вызвало оппозицию правительственной бюрократии. Затем оно подверглось реформированию. В конце 1820-х годов развернулась борьба вокруг реформы Штайна в правительственных кругах. 17 марта 1831 года было издано так называемое Пересмотренное Городовое положение. Новое положение оставляло нетронутыми инструменты и структуры городского управления, но зато усиливало недемократические начала. Если ранее пассивное и активное избирательное право горожан совпадали, то теперь повышение имущественного ценза (незначительно – для активного и более чем в 6 раз –для пассивного) резко ограничивало круг лиц, обладавших правом быть избранными в депутаты и в состав магистрата. Дополнительно устанавливались ограничения по составу собраний городских депутатов: не менее половины мест в них должны были занимать домовладельцы города и магистрата; пост бургомистра мог занять только христианин по вероисповеданию, пост обер-бургомистра замешался уже только по усмотрению короля. Магистрат был в еще большей степени выведен из-под контроля городского собрания, так как теперь он мог не исполнять решения собрания еще и по причине противоречия их общему благу. Вводилась единая для всех городов численность советов от 9 до 60 депутатов в зависимости от численности населения (а не от отнесения города к большим, средним или малым). И, наконец, самое интересное предусматривалось в параграфе 139 Пересмотренного положения – король мог лишать город своего положения, а значит и прав самоуправления, в случае особого нарушения гражданами своих обязанностей.

***2.2. Городовое положение 1850 года.*** В 1850 году, 6 июля в Пруссии было принято новое Городовое положение, которое вводило кое-какие изменения: 1) утверждалась классная система избирательного права – все имеющие право голоса городские граждане для выборов в общинные органы распределялись на 3 класса по уровню уплачиваемых налогов. Каждый класс образовывал собственную курию выборщиков, которая имела право на 1/3 всех депутатских мест. Внешне эта система была направлена на выравнивание сословий, но наиболее имущая часть населения города сразу же сформировала подавляющее большинство в городском представительстве; 2) заместителей бургомистра предписывалось выбирать из числа депутатов общинного собрания.

***2.3. Новое Городовое положение.*** 30 мая 1853 года было принято Новое Городовое положение Пруссии. Оно пересмотрело Положение 1850 года с консервативной точки зрения. По Положению 1853 года, городская община включала всех самостоятельных и дееспособных граждан городского округа, подпадавших под имущественный ценз (домовладельцы, постоянное ремесло или доход с уплатой налога не менее 4 талеров в год);. Городское собрание избиралось по классной системе и доминирующее положение в нем занимали домовладельцы. Число депутатов в собрании устанавливалось в диапазоне от 12 до 60 и соответствовало численности населения. Наиболее крупные города имели специально установленные квоты состава собрания, например, в Берлине должно было быть 126 депутатов. Собрание избирало своего председателя, который организовывал работу собрания и переизбирался через год. В полномочия городского собрания входили принятие основных мер по управлению городским имуществом, утверждение смет и расходов по городскому управлению. Собрание вносило предложения об установлении собственных городских сборов. Если эти сборы устанавливались на срок менее двух лет, то они утверждались правительственной администрацией, если свыше двух лет – королем. Городские налоги и сборы могли носить только добавочный характер к государственным. Собрание было полномочно представлять общину в целом и возбуждать ходатайства перед провинциальными властями или правительством об общих нуждах. Решения собрания как и по Положению 1831 г. могли игнорироваться магистратом в случае противоречия «общему благу».

Магистрат во главе с бургомистром оставался основным органом городского управления. В него входили: бургомистр, его заместитель, несколько советников и члены магистрата, которыми считались должностные лица на жаловании у магистрата (синдик, школьный инспектор, строительный инспектор и др.). бургомистр назначался сроком на 12 лет и утверждался королем, другие члены также на 12 лет (оплачиваемые) или на 6 лет и утверждались провинциальными властями. В функции магистрата входило: вводить в действие законы и постановления на территории городской общины; подготовка городских собраний; управление имуществом и хозяйством города; утверждение всякого рода грамот, дипломов от города или дающих права на какие-либо звания, предоставленные учреждениями города. Кроме того, бургомистр единолично возглавлял городскую полицию.

Государство по-прежнему имело право высшего надзора за городскими властями: утверждение состава магистрата, отчуждение городского имущества, новые оклады членам магистрата и вообще большая часть финансово-хозяйственных действий магистрата подлежали утверждению провинциальной администрацией.

20 марта 1856 года был принят закон, дополняющий Положение 1853 года: в городах, где численность жителей менее 2,5 тысяч человек собрания депутатов не существовало, а непосредственным органом городского представительства рассматривался магистрат.

**3. Становление земского самоуправления.**

На рубеже 18-19 веков в германской деревне наступил кризис феодально-крепостнических отношений. Затем, в 1807 году, была отменена личная крепостная зависимость крестьян. Возникла объективная необходимость изменения административно-правовых отношений в земской общине.

Первое крупное преобразование в статусе общин было сделано по Положению о земской общине 7 июля 1821 года. Отменялись все виды общинного владения и образовывалась единая и всеобщая единица – земская община. Крестьянской землей признавались все те участки, на которые были возложены по прежним законам повинности, исполняемые крестьянами. Принадлежность к селению определялась действительным владением землей на основании грамот и обычаев.

Основной единицей земского управления оставался вотчинный округ с административной и судебной властью патримониального характера. Это значение вотчинного округа в Пруссии было еще раз закреплено Законом от 31 декабря 1842 года, где к властям по призрению бедных причислялись только господские имения. Судебные патримониальные права были несколько ограничены еще законодательством начала 19 века – вотчинному суду подлежали только те преступления, которые наказывались арестом до 14 дней или штрафом до 5 талеров. В середине 1850-х годов возможность вотчинника налагать арест своей судебной властью была ограничена уже до трех дней.

Вотчинные права земельных собственников были отменены Законом 11 мая 1850 года, а спустя два года по закону 14 мая 1853 года отмененные права были восстановлены.

Земская община строила свою организацию на основе традиционных исторических начал, которые закреплялись особыми местными установлениями, утверждавшимися Министерством внутренних дел. Как правило, полноправный общинник имел один голос в собрании для избрания общинных представителей. Но введенная в 1850 году в Пруссии классная система выборов по городским общинам оказала влияние и на земские.

Собрание общины имело своими основными полномочиями обсуждение своих нужд, раскладку общинных податей и управление общинным имуществом (совместное пользование лесом, другими угодьями). Руководил общиной старшина и два его помощника. Староста избирался на собрании, либо назначался вотчинником, либо им становился обладатель особого «старшинского» земельного выдела.

В хозяйственном отношении земские общины особых полномочий не получали: они не могли ни приобретать имущество, ни сдавать в аренду, отступать от установленных смет и раскладок без разрешения на то ландрата или вотчинника. Основным финансовым источником общинных средств был сбор с поселенцев, вновь поселяющихся в общине.

В 1823 году прусское законодательство отрегулировало принципы организации окружного сословного представительства – окружного (уездного) съезда. Эти окружные съезды-собрания избирались по трем сословным куриям. Вотчинные землевладельцы имели индивидуальные голоса. Города посылали депутатов по размеру города и по местному уставу. Земские общины располагали в собрании, как правило, тремя депутатскими местами на весь округ. Дополнительную традиционную курию образовывали так называемые господа ( титулованные особы, наследники имперских прав), которые участвовали в собрании с персональными, именными голосами.

Собрание имело право устанавливать общественные повинности в пределах округа, а также собственные окружные налоги и сборы, но только на непродолжительное время и не выше 10% от государственных налогов и сборов. Главной функцией собрания было представление правительству кандидата в ландраты, а также приведение в действие по округу правительственных решений. То есть оно по сути не было органом самоуправления. К тому же собрание носило узкосословный характер окружного представительства, так как больше половины его членов составляли депутаты из курии вотчинников.

**Использованная литература**

1. Графский В.Г., Ефремова Н.Н., Карпец В.И. Институты самоуправления: Историко-правовое исследование. – М.: Наука, 1995. С. 223-240.
2. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. М.: Дело, 1999.