

УДК 342.571

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНОЙ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
ПРИ СМЕШАННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ, АВСТРИИ И ЯПОНИИ****А.С. ЕФРЕМЕНКО***(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)*

Местное самоуправление характеризуется на примере Германии, Австрии и Японии. Показано взаимодействие центральных и местных органов власти при разграничении их компетенций, формы контроля и надзора за деятельностью последних. Проведено различие в определении задач местных органов власти, решаемых в соответствующих государствах.

Смешанная модель местного самоуправления характерна таким странам как Германия, Австрия и Япония. В ней присутствуют некоторые черты англо-саксонской и континентальной моделей, хотя имеется и своя специфика. Местное самоуправление автономно, но испытывает сильное влияние со стороны государства. На органы местного самоуправления возложено исполнение как собственных, так и делегированных государственных полномочий [1].

Местное самоуправление в Германии зиждется на двух основах. Первая – это Основной закон. В нем прописано, что города и общины самостоятельно регулируют внутренние вопросы. Местное самоуправление состоит из двух частей: 1) городской совет – выборный представительный орган; 2) городская администрация. Вторая важной основой являются положения об общинах, которые в Германии принимаются Федеральными землями. Здесь урегулированы права и обязанности членов совета и такие вопросы как размер межбюджетных трансфертов, поступающих в города и общины. В остальном муниципалитеты могут предпринимать любые действия, которые они считают необходимыми или целесообразными для развития города или общины [2, с. 373].

В Японии также сложилась двухзвенная система местного самоуправления – префектуры и муниципалитеты. Они представляют собой обычные органы местного самоуправления, наряду с которыми могут создаваться особые органы местного самоуправления – особые столичные районы, корпорации регионального развития, ассоциации органов местного самоуправления, финансово-промышленные округа. Особые органы местного самоуправления создаются специально для решения конкретных задач, например, для реализации совместными усилиями крупномасштабных строительных проектов [3].

В Австрии же существует лишь один законодательно признанный уровень местного самоуправления, формируемый общинами [4].

Основной закон Германии гарантирует существование местного самоуправления и основные права органов местной власти. В правовых документах земель деятельность органов местного самоуправления регулируется Конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В этих нормативных актах прослеживается, как правило, идея «сквозного управления», при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность. Поэтому у местных сообществ немного собственных полномочий в духе договорной концепции происхождения государства, и они оказываются вторичными. Доминируют же те полномочия, которые местные органы власти получают по решению государства [5]. В вопросах местного самоуправления Германия не поддерживает прямых отношений с отдельными общинами, соответствующее взаимодействие осуществляется на земельном уровне [6].

Задачи самоуправления, которые стоят перед общинами могут носить добровольный или обязательный характер. В первом случае общины самостоятельно решают, будут ли они вообще заниматься этим вопросом и каким образом. Это касается, например, строительства спортзалов, музеев и театров. Во втором случае необходимость выполнения обязанностей определена в законном порядке, и общины вольны лишь в выборе способов их выполнения.

Функции, выполняемые местными органами в Японии, могут быть объединены в три основные группы: 1) собственно местные функции; 2) «административные полномочия», под которыми понимаются функции, носящие местный характер, но требующие при их реализации государственного принуждения и санкций в случае их нарушения со стороны граждан; 3) функции, делегированные центральными ведомствами [3]. 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, заниматься вопросами начального и среднего образования, здравоохранения, содействовать местному предпринимательству, поддерживать сельскохозяйственное производство, регулировать трудовые отно-

шения, обеспечивать безопасность жизни и сохранность имущества граждан [7]. Общины в Австрии обладают собственными полномочиями, значительная часть из которых является обязательными, структура этих полномочий почти не отличается от той, которая присуща в Германии. В тоже время, австрийские общины имеют право обратиться к феодальным либо провинциальным властям с просьбой взять на себя выполнение какой-либо компетенции общины, если необходимость в такой передаче компетенций подтверждается, то просьба удовлетворяется [4].

Наряду с задачами самоуправления общины в Германии решают вопросы государственного уровня. Пока поставленные задачи имеют государственное значение и не трансформируются в коммунальные, государство сохраняет в той или иной степени право на указания, обязательные для исполнения, при постановке задач перед общинами государство обязано их финансировать [8, с. 63]. В Японии 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 [7].

Чтобы гарантировать, что города и общины будут действовать в рамках закона, в земельных министерствах внутренних дел Германии существуют правительства округов, которые осуществляют надзор за деятельностью муниципалитетов. Они могут запретить администрации выполнять решение совета, если оно противоречит законодательству. Кроме того, эти органы следят за тем, чтобы бюджеты муниципалитетов были сбалансированы [2, с. 374].

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. Наряду с контролем законности существует и 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. 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. 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 [4].

Контроль за деятельностью общинных органов самоуправления в Австрии осуществляется на основе тех же принципов, что и в Германии. Органом контроля являются управляющие округами либо специально создаваемые ими управления. Однако полномочия, делегированные федерацией и провинцией, контролируются раздельно, федеральный центр может посылать в общины инспекции профессионального или финансового контроля [4].

Хотя в Японии существует развитая система органов местного, однако в стране действует довольно жесткий прямой контроль центральных ведомств за деятельностью органов местного самоуправления и управления. За деятельностью местной полиции, школ, больниц следят определенные министерства, они же контролируют осуществление делегированных ими полномочий. Большое значение имеет финансовый контроль, так как в Японии более 70 % всех налогов идет в государственный бюджет и только 30 % – в местные бюджеты. О праве смещения губернаторов премьер-министром, о возможности смещения других избранных должностных лиц уже говорилось выше.

Деятельность органов местного самоуправления координирует специальное Министерство по делам местного самоуправления. На деле оно фактически руководит ими, давая советы и осуществляя инспекции на местах [9].

Взаимодействие центральной государственной власти с местным самоуправлением в этих странах очень схоже, но и в каждой есть своя специфика. Наиболее слаженное и эффективное взаимодействие присуще Германии о чем свидетельствует то, что государственный надзор по отношению к муниципальным образованиям осуществляют субъекты федерации. Система государственного надзора в данной сфере шлифовалась годами. До 99 % мер, принимаемых в рамках государственного надзора, носит пре-

вентивный, а не карающий характер [10]. Взаимодействию в этой стране присущи следующие признаки: 1) все уровни власти имеют собственную компетенцию, в пределах которой они самостоятельны; 2) взаимодействия органов власти городов и общин с органам управления вышестоящих уровней осуществляется по установленным процедурам. Административное вмешательство органов государственной власти возможно только в случаях нарушения законодательства или возникновения состояния «банкротства» города или общины. Государство осуществляет контроль только в отношении соблюдения государственных законов, включая контроль за исполнением обязательных полномочий и за расходованием переданных средств; 3) существует реальное влияние общин на процесс принятия решений органами государственной власти все уровней, что практически исключает принятие решений, противоречащих интересам общин. Это влияние осуществляется посредством взаимодействия ассоциации общин с органами государственной области, которые имеют соответствующие обязательства в своих внутренних регламентах; 4) управление на уровне районов носит смешанный общественно государственный характер, этот уровень управления по существу реализует процедуру согласования интересов общин и государственных интересов [5].

ЛИТЕРАТУРА

1. Макарин, А.В. Теория и история политических институтов [Электронный ресурс] / А.В. Макарин, А.И. Стребков // Учебники онлайн. – Режим доступа: <http://uchebnik-online.com/133/1392.html>. – Дата доступа: 10.08.2015.
2. Местное самоуправление в России и Германия. История и современность : сб. науч. ст. / Российская политическая энциклопедия ; под общ. ред.: Я. А. Пляйса, Н. М. Мухарямова. – М., 2012. – 384 с.
3. Козырин, А.Н. Административное право зарубежных стран [Электронный ресурс] / А.Н. Козырин // Юридическая библиотека Круглова. – Режим доступа: http://kruglaw.narod.ru/lit/admin_-law/kozyrin/6_4.htm. – Дата доступа: 15.08.2015.
4. Старцев, А.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Электронный ресурс] / А.Ю. Старцев // Территориальное управление: гос., регион., муницип. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49359.htm. – Дата доступа: 17.08.2015.
5. Коваленко, Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии [Электронный ресурс] / Н.Е. Коваленко // Политология. – Режим доступа: <http://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-demokratii-kovalenko/mestnoe-kommunalnoe-samoupravlenie-v-federativnoj-respublike-germanii>. – Дата доступа: 10.08.2015.
6. Берр, Х. Местное самоуправление в Германии: опыт Федеральной земли Баварии [Электронный ресурс] / Х. Берр, С. Исупова // БЮДЖЕТ.RU. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/62662.php/>. – Дата доступа: 15.08.2015.
7. Государственное управление в США и Японии [Электронный ресурс] // XServer.ru. – Режим доступа: <http://www.xserver.ru/user/guvsij/9.shtml>. – Дата доступа: 16.08.2015.
8. Маркварт, Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям / Э. Маркварт // Вопросы гос. и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 61–73.
9. Чиркин, В.Е. Конституционное право [Электронный ресурс] / В.Е. Чиркин // Студ. юрид. библиотека. – Режим доступа: <http://bellib.org/?p=55916>. – Дата доступа: 17.08.2015.
10. Местное самоуправление Германии [Электронный ресурс] // Государственное и муниципальное управление зарубежных стран. – Режим доступа: <http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-localgov.html>. – Дата доступа: 10.08.2015.

УДК 342.571

МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

А.С. ЕФРЕМЕНКО

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

Рассмотрены особенности существующих в Беларуси и США моделей взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Выявлены черты, характерные каждой модели. Определены факторы, влияющие на степень независимости местного самоуправления от органов центральной государственной власти. Сделан вывод о невозможности применения «американской» модели в белорусских реалиях.

При выстраивании взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления следует исходить из того, что и государственная власть, и местное самоуправление являются формами единой публичной власти. С учетом этого, должны соблюдаться в совокупности два принципа, такие как принцип функционального единства во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления и принцип институциональной самостоятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления [1, с. 12].