

УДК 352.075
ББК 67.400.7
М 26

П.Н. Марков,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Адыгейского государственного университета, г. Майкоп, тел. 53-21-12, e-mail: pit@radnet.ru

Система территориального общественного самоуправления в европейских странах (Рецензирована)

Аннотация. В статье предложен анализ трех вариантов территориального общественного самоуправления в европейских странах: английский, немецкий, польский. Все они в той или иной мере могут быть использованы как позитивный опыт в деле формирования российской национальной политики местного самоуправления. российским законодателям и практикам необходимо учитывать опыт территориального общественного самоуправления в Европе.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципалитет, территориальное общественное самоуправление, община.

P.N. Markov,

Candidate of Jurisprudence, Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, Adyghe State University, Maikop, tel. 53-21-12, e-mail: pit@radnet.ru

System of territorial public self-administration in European countries

Abstract. The article offers an analysis of three variants of territorial public self-administration in European countries: English, German, Polish. All of them in one way or another can be used as a positive experience in the formation of the Russian national policy of local government. Russian legislators and practitioners need to consider the experience of territorial self-administration in Europe.

Keywords: local government, municipality, territorial self-administration, community.

Устоявшийся, долговременный опыт формирования и деятельности системы территориального общественного самоуправления стран Европы, отразившийся в их законодательстве, несомненно, может быть одним из источников в деле разработки национальной российской политики в области как местного самоуправления, так и территориального общественного самоуправления. В соответствии с положениями Европейской хартии местного самоуправления государства, подписавшие этот документ, должны иметь самоуправляющиеся структуры, на-

ходящиеся на низовом уровне управления страной. Почти во всех странах Совета Европы государственные институты в качестве своего фундамента имеют самостоятельное в правовом отношении территориальное общественное самоуправление. Поскольку история формирования коммунального представительства в разных странах европейского Запада была своя, в начале XXI в. можно говорить об определенной вариативности организационных форм местной власти и общественного самоуправления, в которой выделяется как минимум три основных типа:

англосаксонский, французский и германский. Кроме того, в последнее время стал формироваться особый, четвертый тип самоуправления — восточно-европейский.

Первый тип, получивший распространение в англосаксонском мире, в классическом варианте обнаруживается естественно в самой Великобритании, где система территориального общественного самоуправления еще с эпохи Средневековья мирно уживалась с сильной центральной властью [1]. Здесь местные органы власти и общественное самоуправление не имеют конституционно закрепленного статуса на национальном уровне. Они создавались соответствующими законодательными актами, принятыми высшим представительным органом страны — парламентом. Только с эпохи реставрации Стюартов с 1689 г. и до 1832 г. парламентом Великобритании было принято более 200 актов, регулировавших отношения центра с муниципальными структурами [2]. Все они стали базой для принятия Закона о попечительстве бедных, принятого в 1834г. [3]. Именно этот акт считается основой современной британской системы местного управления и общественного самоуправления. Муниципалитеты получили право назначать чиновников, проводить мероприятия по ликвидации нищеты. В 1835 г. актом о муниципальных корпорациях был установлен статус 178 городов Англии и Уэльса [3]. Статут 1835 г. предусматривал избрание муниципальных советников, гласность заседаний городских советов. В XX в. парламент принял еще целый ряд правовых актов в этом направлении, среди которых следует назвать «Закон о местном управлении» 1972 г. для Англии и Уэльса и 1973 г. — для Шотландии. В 1985 г. был принят статут, регулирующий деятельность местного и территориального общественного самоуправления на территории всей Великобритании [2]. Он впитал в себя нормы предыдущих законов и судебных прецедентов, регулирующих деятельность муниципальных органов. В соответствии с актом струк-

туры центра на местах, существующие на постоянной основе, не переплетены с органами самоуправления. Напротив, центральные власти имеют тенденцию изолироваться от них, а территориальные общественные структуры обладают высокой степенью автономии по отношению к центру, когда речь идет о повседневной деятельности. Таким образом, центр и общественное самоуправление образуют два различных уровня. Как считает исследователь проблемы Г.В. Барабашов, «после революции XVII в. местное самоуправление Великобритании сохранило максимум децентрализации, достигнутой в результате падения абсолютизма, при минимуме чиновничьего аппарата, поскольку местные дела вершились либо членами муниципальных органов, либо неоплачиваемыми констеблями, надзирателями, несшими службу в порядке обязанности перед общиной» [4].

Основными видами административно-территориальных структур в Великобритании являются графства, города-графства, городские и сельские округа, приходы. Графства охватывают городские и сельские территории, включая в себя неграфские города, городские и сельские округа. Округа делятся на приходы или общины (своеобразный тип территориального общественного самоуправления), которые представляют собой низовое звено административно-территориального деления. Приход охватывает мелкий сельский населенный пункт или группу таких населенных пунктов.

Основой системы местного самоуправления Великобритании являются муниципалитеты городских поселений, в которых проживает более 80% населения страны. В соответствии с актом 1972 г., в каждом графстве и округе образуются советы, состоящие из председателя и советников и являющиеся юридическим лицом — «совет графства», «совет округа». Совет из числа советников избирает своего председателя. Советники выбираются населением, имеющим право избирать органы местного самоуправления в соответствующем графстве или округе.

В малых приходах с населением менее 150 человек решения принимаются на общих собраниях жителей, обладающих избирательным правом. Акт о местном управлении 1972 г. подробно определяет место и функции прихода и его совета в британской системе самоуправления.

Таким образом, британская государственная система отличается устойчивостью, наличием двух относительно независимых друг от друга уровней управления — общенационального и локального. Деятельность правительства и центральных ведомств сосредоточена на решении крупных социально-экономических и внешнеполитических задач. Местные структуры, свободные от мелочной опеки центра, самостоятельно решают вопросы социального обслуживания населения, не участвуя при этом в большой политике. Одним из признаков англосаксонского типа местного управления является отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, которые бы опекали выборные муниципальные органы. В этом отношении муниципальные системы англосаксонской группы ближе стоят к идеалу местного самоуправления, чем, например, французская система, с ее административной опекой над муниципальными учреждениями [4].

Финансирование местных бюджетов Великобритании отличается определенной стабильностью, хотя и существуют некоторые различия в финансовой политике между Англией, Уэльсом, Шотландией и Северной Ирландией. Местные органы власти пользуются большой самостоятельностью в процессе принятия решений относительно расходной части бюджета. Бюджетная автономия муниципальных структур обусловлена тем, что большая часть доходов поступает из местных источников. Кроме того, в британской системе государственного субсидирования соблюдается принцип выравнивания расходов: органы местной власти получают компенсации, благодаря которым выравниваются различия в уровнях услуг и расходов на местах. Попытки

правительства консерваторов вмешаться в процесс принятия решений на местном уровне, контролировать сборы налогов и расходы на местах закончились неудачей.

В соответствии с законодательством Великобритании аппарат местных органов власти не входит в систему государственной службы. Муниципальные служащие не являются чиновниками, работа которых оплачивается из государственного бюджета. Правовой статус и оплата труда муниципальных служащих регулируются специальными законами для Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, причем, в этом участвуют местные власти и профсоюзы. В профсоюзах существуют специальные органы, занимающиеся кадровыми вопросами: комитеты муниципальных советов по кадровым вопросам. Эти органы разрабатывают схемы классификации муниципальных чиновников и их должностных окладов, организуют отбор кандидатов на вакантные должности.

По иному выглядит модель территориального общественного самоуправления в континентальной Европе, в которой особенно выделяется вариант Федеративной Республики Германии.

Основным Законом ФРГ [5] (§§1-3 ст. 28) установлено, что вопросы местного самоуправления и территориального общественного самоуправления находятся в компетенции федеральных земель, Федерация не вмешивается в политику федеральных земель в этом отношении. Немецкий вариант представляет собой яркий пример того, как федеральный центр передает субъектам федерации, т.е. органам власти земель самые широкие полномочия по законодательному регулированию как местного самоуправления, так и его составной части территориального общественного самоуправления. В соответствии с параграфом первым, конституционное устройство земель должно соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социально-правового государства в духе Основного Закона. В землях, округах и муниципалитетах граждане должны

иметь представительства, избранные путем всеобщих, свободных и равных выборов при тайном голосовании. В общинах выборный территориальный орган может заменяться общинным собранием. В соответствии с параграфом вторым, общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона все дела местного сообщества [5]. В третьем параграфе сказано, что федеральное правительство гарантирует соответствие конституционного устройства земель основным правам. Таким образом, на федеральном уровне установлены только основные права и гарантии самоуправления. Конституции земель содержат подробные положения, регламентирующие форму и объем полномочий этой системы. Германское федеративное государство сложилось в результате объединения суверенных государств, поэтому строго унифицированного порядка в организации власти на уровне федеральных земель не существует. Этот порядок в различных землях может значительно отличаться.

В соответствии с Основным Законом ФРГ ее административно-территориальное устройство является четырехступенчатым: федерация, земли, крейсы (районы), общины. Крейсы являются публично-правовыми корпорациями, объединением коммун (общин) и одновременно государственной административной единицей нижнего уровня. Вместе с тем, крейсы представляют скорее надмуниципальный уровень, чем нижний «этаж» государственной власти. Основной задачей этой ступени является координация межмуниципального взаимодействия, решение совместными усилиями вопросов, выходящих за пределы возможностей отдельных общин. Высшим органом власти на местах являются городской совет или совет общины. Это — муниципальное собрание, представительный орган, напрямую избираемый населением, так называемый «коммунальный парламент». Как высший законодательный орган общины, совет принимает решения по всем существенным вопросам, спектр которых широк

и многообразен. В соответствии с правами, предоставленными общинам, совет осуществляет и свой собственный «бизнес» на основе местного законодательства. Он также распоряжается использованием средств, выделяемых на поддержание чистоты и порядка, уборку улиц, переработку отходов, водопотребление и водоочистку. Он может принимать решения по руководству исполнительной властью, 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 совета являются органы исполнительной власти, включающие избираемых или назначаемых, в зависимости от типа структуры управления, руководителей департаментов.

Полномочия органов 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. 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.

Территориальное общественное 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 [5]. 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.

Коммунальные финансы являются основой всего самоуправления. В его распоряжении 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 общедоказательной 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, помимо 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. Все остальное уходит на земельный и федеральный уровни. Горизонтальное (или вторичное) финансовое выравнивание осуществляется 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 со структурами территориального общественного самоуправления. 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.

Источниками доходов общин, в первую очередь, являются налоги, непосредственно остающиеся в их распоряжении. В соответствии с п. 5 ст. 106 Основного закона ФРГ [5], общины получают 15% поступлений от подоходного налога, вносимого их жителями. Кроме того, в распоряжение общинных бюджетов поступают местные налоги. Их число превышает дюжину и может варьироваться в зависимости от местности. Но главными среди них являются промысловый налог и налог на земельные участки, взимаемые с работающих в общине предпринимателей. Они обеспечивают 97% от общей суммы налоговых поступлений общин. При этом общинам предоставляется право регулировать ставки на эти налоги. Низкие ставки являются,

в известной мере, факторами конкуренции между общинами за привлечение предпринимателей и инвесторов. Местные власти имеют также право собирать косвенные налоги на некоторые товары и услуги (напитки, развлечения, охота, рыболовство, автомобильный транспорт и т.п.), но определение ставок этих налогов относится к компетенции законодательных органов земель.

Во-вторых, общины получают дотации от федеральных и земельных органов. В рамках выравнивания финансовых возможностей отдельных общин, им передается часть доходов от налоговых поступлений Федерации и земель. Ежегодно принимаемые законы земель о выравнивании финансовых возможностей местных территориальных образований определяют процентные квоты доходов, идущих на эти цели от конкретных налогов, из которых складывается общий налоговый фонд выравнивания — фундамент дотаций. Причитающаяся конкретным общинам квота переводится им в виде общих и целевых ассигнований. Общие ассигнования, имеющие наибольшее значение, позволяют покрывать основные потребности общин, учитывая, в частности, различную численность населения. Целевые дотации, с одной стороны, компенсируют общинам специальные финансовые расходы, связанные с выполнением задач, возложенных на них землей или федерацией, например, в связи с расположением на территории общины частей бундесвера или в связи с выполнением поручения вышестоящих органов (выплата пособий на оплату жилья, помощь беженцам). С другой стороны, целевые дотации предназначены для участия в инвестиционной деятельности на местах, в которой задействованы и местные органы.

В-третьих, источником доходов коммун являются неналоговые доходы, связанные с выдачей платных разрешений на осуществление определенных видов деятельности (торговлю, зрелищные мероприятия, получение водительских удостоверений и т.п.); денежные

сборы за нотариальные услуги, судебные сборы, многочисленные штрафы (загрязнение окружающей среды, нарушение правил торговли, уличного движения и т.п.).

Четвертый источник доходов общин — займы. Своеобразным методом мобилизации средств для местных бюджетов является выпуск собственных займов. Доходы от них — это важнейший источник финансирования долгосрочных инвестиционных проектов.

Интересной сферой деятельности коммун является издание планов застройки общины, которую они осуществляют под собственную ответственность, что является одним из главных элементов гарантии коммунального самоуправления. В задачи коммунального строительного планирования входит подготовка плана использования территории, который охватывает всю территорию 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 упорядоченного развития больших территорий коммунальное строительное планирование должно согласовываться с планированием территорий за пределами данной общины. Выполнение этого требования обеспечивается путем согласованного между Федерацией и землями планирования в сфере землеустройства.

Восточно-европейский тип самоуправления может быть представлен вариантом территориального самоуправления в Польше. Согласно Конституции Польши [6], территориальное самоуправление выполняет публичные задачи, не закрепленные Конституцией или законами за органами иных публичных властей. Конституция опреде-

ляет весь круг задач или полномочий, которые явно не установлены для органов власти разных уровней. При этом собственные задачи территориального общественного самоуправления определены как публичные задачи, служащие удовлетворению потребностей самоуправленческого сообщества, а их реализация обеспечивается участием в публичных доходах. Термин «публичные доходы» используется в Конституции Польши для обозначения любых видов доходов поступающих в местные или государственные бюджеты. С 1999 г. введено трехуровневое территориальное деление, в соответствии с которым Польша делится на: 16 воеводств, 308 сельских повятов и 65 городских (города на правах повятов), 2489 гмин.

Самой многочисленной и основной единицей территориального самоуправления является община, гмина (*gmina*) [7]. Законом установлено, что жители гмины образуют самоуправляющееся сообщество. Гмина выполняет общественные задачи от своего имени и под собственную ответственность. Она является юридическим лицом. Устройство гмины определяется ее уставом. При создании, объединении, делении, упразднении гмин и определении их границ стремятся к тому, чтобы гмина охватывала по возможности однородную территорию по ее поселенческому составу и пространственной структуре, а также социальным и экономическим отношениям, обеспечивающим способность выполнения публичных задач. Гмина может создавать вспомогательные административные единицы: солецтва (деревни с сельским старостой), районы, поселки и пр. Вспомогательной единицей может быть также город, расположенный на ее территории. Вспомогательные единицы создаются по решению гминного совета после консультации с жителями или по их инициативе.

Круг действия гмины охватывает все публичные дела местного, значения, которые законом не отнесены к компетенции других субъектов. К собственным задачам гмины относятся удовлетворение нужд и потреб-

ностей сообщества. Эти задачи охватывают, в частности: благоустройство территории, распоряжение земельными площадями и охрану среды, гминные дороги, улицы, мосты, площади, а также организацию дорожного движения. К собственным задачам гмины относятся также такие вопросы, как: водопроводы и водоснабжение, канализация, отвод и очистка коммунальных сточных вод, забота о чистоте и порядке, санитарное оборудование, мусорные свалки и обезвреживание коммунальных отходов, электро- и теплоснабжение, местный общественный транспорт, здравоохранение, социальная помощь (в том числе попечительские учреждения), коммунальное жилищное строительство, просвещение (в том числе начальные школы, детсады и другие просветительно-воспитательные учреждения), а также культура (в том числе коммунальные библиотеки, другие учреждения, занимающиеся популяризацией культуры), физическая культура (в том числе места отдыха и спортивные сооружения), базары и торговые объекты, коммунальные зеленые территории и лесонасаждения, коммунальные кладбища, общественный порядок и противопожарная охрана, содержание гминных объектов и сооружений собственного пользования, а также административных объектов. К задачам гмины относится также оказание беременным женщинам социальной, медицинской и юридической помощи.

Передача гминам на основании закона новых собственных задач требует обеспечения необходимых финансовых средств для их реализации путем увеличения собственных доходов гмины или предоставления ей субсидий. Законы могут налагать на гмины обязанность выполнения порученных им задач из ведения правительственной администрации, а также задач по организации подготовки и проведению всеобщих выборов и референдумов. Под эти задачи гмина должна получить дополнительные финансовые средства. Гмина может выполнять задачи, находящиеся в ведении правительственной

администрации, также на основании соглашения, заключенного с органами этой администрации. С целью выполнения своих задач гмина может создавать организационные единицы, в том числе предприятия, и заключать договоры с другими субъектами. Гмина, а также другие коммунальные юридические лица, могут заниматься хозяйственной деятельностью, выходящей за пределы задач общественно-полезного характера, исключительно в случаях, предусмотренных особыми законами. С целью выполнения публичных задач, превышающих возможности гмины, она может взаимодействовать с другими гминами. Гмины могут оказывать друг другу помощь, в том числе финансовую, в случае возникновения стихийного бедствия, чрезвычайной угрозы для окружающей среды, катастрофы или иных непредвиденных бедствий.

Жители гмины принимают решения на основе всеобщего голосования в ходе выборов и референдумов или через органы гмины. Вопросы добровольного налогообложения жителей на общественные цели, а также досрочного отзыва совета гмины решаются исключительно путем референдума гмины. Референдум может быть проведен также по любому вопросу, имеющему важное значение для гмины. Он проводится по инициативе совета гмины или по требованию 10% жителей, имеющих право голоса. Референдум считается действительным, если в нем приняло участие не менее 30% жителей, имеющих право голоса.

Органом, принимающим в гмине решения и осуществляющим контроль, является гминный совет. Совет может насчитывать от 15 до 100 депутатов в зависимости от числа жителей гмины. К исключительным полномочиям совета относятся: принятие устава гмины, выбор и отзыв правления гмины, определение направлений его деятельности и утверждение отчетов о его работе, назначение и отзыв казначея гмины, который является ее главным бухгалтером, ответственным за бюджет гмины, а также секретаря гмины и много других вопросов. Для осуществления кон-

троля за деятельностью правления гмины совет учреждает ревизионную комиссию, которая следит за выполнением гминного бюджета. Совет учреждает также другие комиссии. Он избирает из своего состава председателя совета и одного — трех его заместителей. Исполнительным органом гмины является правление гмины. В состав правления входят войт или бургомистр, либо президент города — в качестве председателя, а также члены.

Гмина самостоятельно ведет финансовое хозяйство на основании бюджета гмины. Бюджет утверждается на календарный год. Доходами гмины являются налоги, сборы и прочие определенные законами поступления, доходы от имущества гмины, общая субвенция из государственного бюджета, целевые дотации на реализацию порученных задач, поступления от добровольного налогообложения жителей, наследства, завещательные отказы, дарения и пр. Заключение о проекте бюджета гмины выдает региональная счетная палата. Самостоятельность гмины гарантируется судебной защитой. Надзор за коммунальной деятельностью гмины осуществляется на основании критерия правомерности. Надзор за выполнением задач, порученных гмине, осуществляется, кроме того, на основании критерия целесообразности, добросовестности и хозяйственности. Органами надзора являются Председатель Совета министров и воевода, а по бюджетным вопросам — региональная счетная палата. Органы надзора могут вмешиваться в коммунальную деятельность только в случаях, предусмотренных законами [6].

Конституция Польши содержит раздел «Публичные финансы» [6], который регулирует вопросы порядка принятия государственного бюджета, организацию Государственной казны, функционирование Польского Национального банка и Совета денежной политики. Согласно Конституции изменения в объеме задач и компетенции органов самоуправления производятся одновременно с соответствующими изменениями в распределении публичных доходов.

Закон о доходах органов территориального самоуправления определяет структуру доходных источников соответствующих органов местного и регионального самоуправления. В частности, указанные источники доходов гмин, повятов и воеводств состоят из: собственных доходов, получаемых за счет взимания налогов на имущество, подоходных налогов с физических и юридических лиц, других законодательно установленных поступлений (расходование данного вида источников определяется соответствующими органами самоуправления самостоятельно); общих государственных субвенций для исполнения собственных полномочий органов самоуправления (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, дороги и т.д.), передаваемых на основе рассчитанных государственных стандартов на каждого жителя соответствующей территории (расходуются также самостоятельно, а при образовании остатков финансовые средства могут переводиться на следующий год); целевых дотаций государственного бюджета, грантов, которые выделяются под конкретные цели либо даются на финансовый год, при этом неиспользованная часть денег должна быть возвращена в государственный бюджет. Помимо перечисленных источников доходов органы местного самоуправления могут получать доход из частных законных источников, например, от активов, которыми они владеют. В основном это касается гмин, которые хорошо обеспечены земельными и жилищными ресурсами. На их территории, как правило, ведется активная коммерческая деятельность.

Процессы реформирования системы местного и территориального общественного самоуправления в Польше, стартовые условия которых во многом были сходны с российскими, проходят достаточно последовательно и успешно. Концепция служения гражданам очень развита в Польше и реализуется в конкретных практических делах, результатом которых стала высокая эффективность гминного (территориального) самоуправления.

Предложенный анализ трех европейских вариантов территориального общественного самоуправления позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, на территории сравнительно небольшого западноевропейского континента, страны которого на протяжении веков были связаны единой исторической судьбой, по крайней мере, по стратегическим направлениям, а теперь живут в Европейском Союзе, отсутствует единая система организации территориального общественного самоуправления.

Во-вторых, специфика системы общественного самоуправления объясняется определенными обстоятельствами, главным из которых является конкретно-историческая судьба местной системы управления и самоуправления. Так, если Великобритания (Англия) с эпохи средневековья была сильной централизованной монархией, не знавшей феодальной раздробленности, монархией, которая сумела сохранить и использовать в собственных интересах общинное самоуправление, не разрушила его, а лишь модернизировала, то Германия, напротив, лишь в конце XIX в. стала централизованным государством, представляя в течение многих веков формальное объединение — империю — с множеством фактически самостоятельных княжеств. В результате в Великобритании существует унитарная система самоуправления с высокой степенью автономии в повседневной деятельности. Местные общинные структуры свободны от опеки центра. В Германии, напротив, унифицированного порядка в организации управления и самоуправления на уровне федеральных земель не существует. Деятельность коммунального самоуправления координируется на муниципальном уровне — крейсами, которые являются «нижним этажом» государственной власти. Таким образом, общины как бы интегрированы в государственное административное устройство.

В-третьих, самым близким для нас видится польский вариант территориального (гминного) общественного

самоуправления. Результатом процессов реформ территориального общественного самоуправления в Польше стало обеспечение высокой эффективности деятельности гминных самоуправляющихся сообществ, которые в определенной степени схожи с территориальным общественным самоуправлением нашей

страны. Их практическая работа может быть изучена и принята нами во внимание.

В-четвертых, российским законодателям, практикам, претворяющим в жизнь волю граждан, следует учитывать опыт европейских систем территориального общественного самоуправления.

Примечания:

1. См. работы английских и отечественных историков — медиевистов: В. Стеббса, Ф.В. Метланда, Д.М. Петрушевского, В.В. Штокмар, С.П. Марковой и др.
2. Вульфович Р.М., Грибанова Г.И. Местное самоуправление — проблемы и перспективы / под ред. М.Б. Горнова. Прилож. к журналу «Северная Пальмира». СПб., 1997. С. 70-83.
3. Мортон А.Л. История Англии / пер. с англ. Н. Чернявской. М., 1950. С. 330-332.
4. Барабашов Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 14.
5. Основной Закон ФРГ // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. М., 2001. С. 581-634.
6. Конституция Республики Польша, раздел VII — Территориальное самоуправление // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2. М., 2001. С. 716-718.
7. Конституция Республики Польша, раздел X — Публичные финансы // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2. М., 2001. С. 726-728.

References:

1. See the works of British and local historians — medievalists: V. Stebbsa, F.V. Metlanda, D.M. Petrushevskii, V.V. Stockmar, S.P. Markova, etc.
2. Vulfovich R.M., Gribanova G.I. Local government — problems and perspectives / ed. M.B. Gornova. Supplement to the journal «Northern Palmira» St. Petersburg., 1997. Pp. 70-83.
3. Morton A.L. History of England / translation from English. N. Cherniavskaya. M., 1950. Pp. 330-332.
4. Barabashov G.V. Local self-administration. M., 1996. P. 14.
5. Basic Law of Germany // Constitutions of Europe: in 3 vols. V.1. Moscow, 2001. Pp. 581-634.
6. The Constitution of the Republic of Poland, Section VII — Territorial self-administration // Constitutions of European States: in 3 vols. V.2.. Moscow, 2001. Pp. 716-718.
7. The Constitution of the Republic of Poland, Section X — Public Finance // Constitutions of European States: in 3 vols. V.2. Moscow, 2001. Pp. 726-728.