

Е. В. Деревягин

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ГЕРМАНИИ. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья посвящена проблемам становления местного самоуправления в Германии. В ней указаны некоторые трудности их развития в «новых федеральных землях». Изложен опыт, накопленный Германией в процессе построения системы местных органов власти. Выявлены тенденции дальнейшего развития и совершенствования.

Ключевые слова: администрация, коммуна, конституция, местное самоуправление, основной закон, субъекты федерации.

E. V. Derevyagin

LOCAL GOVERNMENT IN GERMANY. PROBLEMS AND PROSPECTS

The problems of development of the local government in Germany are described in the article. Some difficulties of their development in new federal lands are mentioned. The experience accumulated by Germany in the process of forming the system of local authorities is stated. The trends of further development and improvement are outlined.

Keywords: administration, commune, constitution, local government, basic law, federation subjects.

Сегодня муниципальный опыт федеративного государства Германия для России представляет все возрастающий интерес. И дело не только в сходстве, предопределенном для всех развивающихся по демократическому пути муниципальных систем. Довольно много общего в теоретическом и законодательном подходах к построению местного самоуправления двух стран. Общие принципы, основные направления развития местного самоуправления в нашей стране предопределены задачами, поставленными перед муниципальными образованиями в соответствии с Европейской хартией о местном самоуправлении, Декларацией о принципах местного самоуправления, принятой Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ в 1994 г., решениями Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, Конституцией Российской Федерации, законодательством,

общественные отношения в этой сфере. «Существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление», — гласит Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы. [1] Некоторые ее положения отражают германскую модель местного самоуправления, основанную на давних традициях этой страны, например система перераспределения полномочий [1]. «Важные предложения в документ Хартии» [2], по мнению П. Рабе, были внесены и представителями России в Совете Европы. Европейская хартия о местном самоуправлении ратифицирована Российской Федерацией [3].

В Германии право на самоуправление общин также закреплено в Основном законе Федеративной Республики Германия и в конституциях земель. Общинам гарантировано право принятия решений по вопросам местного

сообщества под свою ответственность и в рамках закона. Объединения общин в рамках законной компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления. Обеспечение самоуправления включает обеспечение основ для самостоятельной финансовой ответственности. К таким основам, в частности, относятся источники налогов, соответствующие экономическому развитию общин, обладающих правом установления ставки налогов.

Значительный интерес для России, на наш взгляд, представляет опыт Германии в построении системы органов местного самоуправления на территории так называемых «новых федеральных земель», т. е. после присоединения ГДР к ФРГ. Такой опыт, как положительный, так и отрицательный, при условии его правильной интерпретации, будет полезен для России.

В Германской Демократической Республике после принятия курса на построение социализма органы местного самоуправления были фактически заменены на органы государственного управления соответствующих уровней. Законодательство в этой области дублировало аналогичное законодательство Советского Союза. Структура органов государственного управления определялась сверху, а деятельность была подконтрольна партийным органам. Состав формально избранных советов зависел от количества проживающих на конкретной территории граждан. Социально направленные учреждения: детские сады, дома культуры, спорткомплексы, учреждения здравоохранения — в основном состояли на балансе и принадлежали предприятиям, подчиненным соответствующим отраслевым министерствам. Граждане ГДР, как и иных стран, ставших на социалистический путь развития, были обеспечены предоставленными им властью социальными благами.

В отличие от ГДР, в Основном законе Федеративной Республики Германия содержались правовые гарантии местного самоуправления и нормы, не допускающие вмешательства в осуществление своих функций коммунами. В соответствии с п. 2 ст. 28

Основного закона ФРГ государство в Германии строится снизу вверх — от общин и их объединений, районов и округов к землям и федерации. Во многом это предопределяет значительные отличия в структурах представительных органов земель. Область действия права общин на самоуправление распространяется на «все дела местного сообщества» [4], т. е. те потребности и интересы, которые имеют непосредственное отношение к местному сообществу [5]. Основопологающим принципом при распределении компетенции между федерацией, землями и коммунами является близость к гражданам и возможность их участия в управлении на демократической основе [6]. Однако при этом осуществлено законодательное регулирование на уровне субъектов федерации широкого круга вопросов, касающихся местного самоуправления в Германии. Федерация предпочитает не вмешиваться в процесс решения этих вопросов, за исключением, конечно же, положений Основного закона, закрепивших права общин на самоуправление и обязанности предоставления такого права государством.

Отметим, что в Российской Федерации правовое регулирование местного самоуправления, в соответствии с Конституцией, отнесено к совместному ведению федерации и субъектов и отношения в этой сфере во многом урегулированы федеральным законодательством, в частности Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7]. В обеих странах отношения в этой области широко и детально урегулированы законодательством, хотя и на различных уровнях.

Создание системы местного самоуправления в «новых федеральных землях» Германии изначально происходило на фоне изменений в политической системе ГДР, смены управленческой элиты в крупных городах. На начальном этапе преобразований на коммунальном уровне структуры ГДР были сохранены. В последующем подверглись изменению и эти структуры, и поставленные

перед ними задачи. Так, в результате проведенной административно-территориальной реформы был существенно уменьшен управленческий аппарат в связи с уменьшением числа районов. В общинах с малым числом жителей управление стало осуществляться на общественных началах.

Со стороны «старых земель» Германии была оказана значительная помощь новым территориям страны в преодолении трудностей начального этапа в построении системы местного самоуправления. Финансовая поддержка была предоставлена общинам в виде значительных денежных компенсаций и субвенций из созданного в ФРГ фонда «Германское единство», аккумулировавшего значительные денежные поступления из различных источников. (В Российской Федерации доходная часть местных бюджетов также может включать финансовую помощь, поступившую из фонда финансовой поддержки муниципальных образований). Именно на коммунальном уровне граждане столкнулись с негативными последствиями рыночных преобразований — с разрушенной либо требующей значительных финансовых затрат местной инфраструктурой, ростом безработицы. Многие оказавшиеся нерентабельными в условиях рыночной экономики предприятия были перепрофилированы или вовсе закрыты. Примечательно, что в этот период аналогичная ситуация сложилась и в Российской Федерации. Не хватало и грамотных управленцев, несмотря на помощь опытного персонала из ФРГ, часто занимающего руководящие должности в системе управления коммунами в «новых федеральных землях». В ГДР не существовало учебных заведений, которые готовили управленческий персонал соответствующего уровня и юристов, способных работать в области административной деятельности.

Административные работники органов местного самоуправления вынуждены были учиться работать в условиях изменившегося законодательства. Если в ГДР оно выступало проводником руководящей линии партии, то в новых условиях пришлось иметь дело и с правовыми нормами, перешедшими из ФРГ,

которые часто противоречили нормам законодательства бывшего ГДР, по-прежнему имеющим юридическую силу. Новые управленцы столкнулись с тем обстоятельством, что муниципалитеты практически не имели возможности заниматься нормотворчеством, поскольку большая часть правового регулирования осуществлялась субъектами федерации. Возникла ситуация, когда вопросы местного значения были уже урегулированы на уровне субъектов федерации со своим пониманием решения конкретных задач. При этом существовали различные формы правового надзора за издаваемыми коммунами правовыми актами, которые должны были быть заранее представлены осуществляющим такой надзор органам или же ими утверждены.

Граждане бывшего ГДР осознали свою зависимость от «западного соседа» и значимость оказываемой им поддержки в новых условиях жизни. Постепенно было налажено межмуниципальное сотрудничество. Сегодня в Германии существуют различные формы объединений общин, такие как союзы, ассоциации, которым могут быть переданы для решения отдельные вопросы местного значения. При этом значительно возрастает эффективность их решения объединенными усилиями. Подобный опыт может быть полезен и для России. Передача положительного опыта, на наш взгляд, возможна и в рамках международного сотрудничества и развития внешних связей двух стран. Тем более, с учетом значительного опыта немецких общин, районов и земель в подобном сотрудничестве с другими странами Евросоюза.

Административные преобразования в «новых федеральных землях» Германии по продолжительности составили, по разным подсчетам, от 5 до 9 лет. В нашей стране «реформа местного самоуправления ... сталкивается с определенными трудностями различного характера — финансово-экономическими, политическими, социальными. К финансово-экономическим проблемам относятся: экономическая нестабильность российской экономики в целом, незавершенность детального

разграничения государственной и муниципальной собственности, несбалансированность местных бюджетов, ограниченность их доходной базы. Политические проблемы обусловлены противоборством различных политических сил в обществе, стремлением органов государственной власти субъектов РФ подчинить себе муниципальные структуры, поставить их в жесткую зависимость от себя. Социальные факторы связаны с утратой многих традиционных ценностей и идеалов, общим снижением уровня жизни граждан» [8, с. 22].

Местное самоуправление как гарант гражданской свободы имеет в Германии свои древние традиции [2], поэтому большинство граждан считают себя скорее частью общины, чем государства. В современной России демократические традиции местного самоуправления лишь формируются. Богатый опыт Германии, при умелом его использовании, способен сделать местное самоуправление неотъемлемой частью политической жизни российского общества.

Список библиографических ссылок

1. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 1985.
2. Конференция по вопросам конституционного статуса регионов в РФ и других европейских странах, роль региональных законодательных органов в поддержке «единства в разнообразии» // Доклад Петера Рабе. Казань, 11—12 июля 2003 г.
3. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
4. Основной закон (Конституция) Федеративной Республики Германия. Ст. 28. П. 2.
5. Постановления Федерального конституционного суда Германии № 79, 127, 151.
6. Местное самоуправление. Нем.-рус. изд. Федеральной академии государственного управления и Баварской школы управления. Мюнхен; Бонн, 1995.
7. СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 .
8. Алексеев А. П. Муниципальное право. Волгоград, 2006.

© Е. В. Деревягин, 2009