

Самохвалов Сергей Сергеевич

студент

Смашникова Татьяна Борисовна

канд. юрид. наук, доцент

Юридический институт

ФГАОУ ВО «Южно-Уральский

государственный университет (НИУ)»

г. Челябинск, Челябинская область

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ФРГ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И ОСОБЕННОСТИ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Аннотация: данное исследование посвящено местному самоуправлению Федеративной Республики Германия. Рассмотрены история развития муниципального уровня власти, а также особенности, преобладающие в системе организации и деятельности граждан ФРГ на уровне местного управления в настоящее время.

Ключевые слова: институт местного самоуправления, организация местного управления, реформы местного управления, традиции.

Основа современной системы местного самоуправления в Германии была заложена ещё реформами Карла фон Штейна – прусского министра – в начале XIX века. До «городской реформы» города в Пруссии были на государственных или помещичьих землях. В обоих случаях города были лишены права самоуправления. С введением, так называемого, «прусского Устава городов», граждане получили право избирать должностных лиц, которые заведовали под высшим надзором государства городским хозяйством и разными общинными делами. К.Н. Чилькина считает, что «основная идея данного Положения заключалась в том, что за государством сохранялось право надзора за деятельностью городского управления, чтобы последнее не противоречило его целям и задачам» [7, с. 63].

В данном положении указывалось, что граждане городов избирали 2 коллегиальных органа: Магистрат и Городское собрание. Магистрат состоял из 6–17 советников, главой являлся бургомистр. Собрание обладало представительными функциями, но, по сути, не имело каких-либо существенных полномочий. Фактически, основным органом управления был Магистрат [3, с. 225].

Несмотря на проведённую реформу, местное самоуправление Германии не стало самостоятельным институтом. Причиной тому являлось, что глава магистрата – бургомистр – назначался государственной властью из числа представленных магистратом кандидатов. Как бургомистр, так и магистрат в деятельности своей были подотчётны правительству чиновнику – ландрату, который осуществлял свои полномочия на уровне района.

1815 год – создается Германский Союз. Ключевые положения реформы фон Штейна стали распространяться в других немецких государствах. Однако, и в Пруссии, и в других государствах Союза новшества коснулись лишь городского управления и самоуправления. Сельские территории продолжали управляемые централизованно, или путём сохранения элементов феодальной системы управления, когда собственник земли осуществлял также ряд управленческих функций [5, с. 266].

Постепенное введение общинного самоуправления и унификация статуса городского и сельского управления происходит в немецких государствах в 1820–1850-ые годы. В 1870 году была создана Германская империя, что стало одной из главных причин развития института местного самоуправления. В 1872 году произошло создание «почвы» для существенного изменения системы – принято Положение об окружных (уездных) земских учреждениях 18 декабря 1872 г. [2], распространившегося на большую часть Германии. «Оно формально регулировало окружное управление, но затронуло и большинство нижних органов, общинных властей и в целом определяло главные институты всего земского управления» [3, с. 241].

Таким образом, созданная и функционирующая система местного управления распространялась, порой медленно и с небольшими видоизменениями, на все

земли Германии. Отметим, что при Веймарской республике (1919–1933 гг.) усилились и III Рейхе (1933–1945 гг.) абсолютизировались элементы централизации. Назначаемые бургомистром ландраты оказывались в двойном подчинении: у соответствующих организаций Национал-социалистической немецкой рабочей партии и у вышестоящих чиновников. Основным звеном территориального управления стал гаулейтер, возглавлявший провинцию. Именно в период Веймарской республики и нацистского государства была достигнута окончательная унификация статуса органов местного управления на всей территории Германии [5, с. 267].

Оккупация Германии войсками союзников в 1944–1948 годы вновь раздробила унифицированную систему местного управления. В результате образовалось 4 зоны: Американская, Британская, Французская и Советская. В Американской зоне оккупации формировались органы местного управления, которые являлись, своего рода, компромиссом между американской системой и местными традиционными системами. Похожие процессы происходили в Британской и Французской зонах. В Советской зоне оккупации формировалась система местных Советов. В 1949 году была принята Конституция Германской демократической республики, это привело к оформлению политического союза восточногерманских земель. В ГДР 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 СССР. Структура органов государственного управления определялась «сверху», деятельность была подконтрольна партийным органам; состав формально избранных советов зависел от количества проживающих на конкретной территории граждан; социально направленные учреждения (детские сады, школы, дома культуры, учреждения здравоохранения) состояли на балансе и принадлежали предприятиям, которые были подчинены соответствующим отраслевым министерствам.

Основной закон Федеративной республики Германия, в отличие от ГДР, содержал правовые гарантии местного самоуправления и нормы, не допускающие

вмешательства в осуществление своих функций коммунами. Пункт 2 статьи 28 Конституции ФРГ говорил о том, что государство строится снизу вверх – от общин и их объединений, районов и округов к землям и федерации [1, с. 11]. Этим во многом предопределялись значительные отличия в структурах представительных органов земель. Область действия права общин на самоуправление распространяется на «все дела местного сообщества», то есть те интересы и потребности, которые имеют непосредственное отношение к местному сообществу [4, с. 149].

Основополагающий принцип при распределении компетенции между федерацией, землями и коммунами – близость к гражданам и возможность их участия в управлении на демократической основе. Однако, на уровне субъектов федерации осуществлено законодательное регулирование круга вопросов, которые касаются местного самоуправления в ФРГ. В частности, федерация предпочитает не вмешиваться в процесс решения этих вопросов, исключение составляют положения Основного закона, закрепившего права общин на самоуправление и обязанности предоставления такого права государством.

В 1990 году произошло объединение ГДР и ФРГ, что привело к преобразованиям в области местного самоуправления. На начальном этапе изменений, на коммунальном уровне структуры ГДР были сохранены. В последующем они подверглись изменению. Так, результатом проведённой административно-территориальной реформы [6, с. 53] стало уменьшение управленческого аппарата, в связи с уменьшением числа районов. В общинах с малым числом жителей управление стало осуществляться на общественных началах. Со стороны так называемых «старых земель» Германии была оказана помощь новым территориям страны в преодолении сложностей начального этапа в построении системы местного самоуправления. Во-первых, финансовая поддержка, предоставленная общинам в виде денежных компенсаций и субвенций из созданного в ФРГ фонда «Германское единство», аккумулировавшего значительные денежные поступления из различных источников. Во-вторых, это помочь опытного управленческого персонала из ФРГ. В ГДР не существовало учебных заведений, готовивших

управленческий персонал соответствующего уровня и юристов, которые способны работать в области административной деятельности. Это и привело к тому, что должностные лица органов местного самоуправления вынуждены были учиться работать в условиях изменившегося законодательства. Например, новые управленцы столкнулись с тем, что муниципалитеты практически не имели возможности заниматься нормотворчеством, потому что, большая часть правового регулирования осуществлялась субъектами федерации. Постепенно было наложено межмуниципальное сотрудничество.

На данный момент в Германии существуют различные формы объединений общин, такие как союзы, ассоциации, им могут быть переданы отдельные вопросы местного значения. При этом значительно возрастает эффективность их решения объединёнными усилиями [4, с. 150]. Следует отметить, что подобный опыт может быть полезен и для России. Передача положительного опыта, по мнению Деревягина Е.В., возможна и в рамках международного сотрудничества и развития внешних связей двух государств, тем более, с учетом значительного опыта немецких общин, районов и земель в подобном сотрудничестве с другими странами Евросоюза. Местное самоуправление имеет в Германии свои древние традиции, поэтому большинство граждан считают себя скорее частью общины, чем государства.

В России же демократические традиции местного самоуправления лишь формируются, поскольку поскольку, наша страна является ещё достаточно молодой. Здесь, по моему мнению, богатый опыт Германии, при умелом его использовании, способен сделать местное самоуправление неотъемлемой частью политической жизни российского общества.

Список литературы

1. Основной закон Федеративной республики Германия от 23 мая 1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 года.
2. Положение об уездных земских учреждениях Восточной и Западной Пруссии, Бранденбурга, Померании, Силезии и Саксонии 13 декабря 1872 г., в

редакции 1 марта 1881 г. с изменениями на 1 января 1886 г. // Положения о прусских земских учреждениях. – СПб., 1886. – С. 3–86.

3. Графский В.Г. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец; отв. ред. Л.С. Мамут. – М.: Наука, 1995. – 301 с.

4. Деревягин Н.Е. Местное самоуправление в Германии: проблемы и перспективы // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2009. – №3 (10). – 147–151 с.

5. Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие / Н.Е. Коваленко. – М.: СПбГУЭФ, 2008. – 296 с.

6. Люхтерхандт Г. Местное самоуправление в новых землях Германии // Губерния. – Пенза, 1997. – №3. – 46–56 с.

7. Чилькина К.Н. Реформы местного самоуправления в Пруссии в XIX веке: возникновение государства социального // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. – 2017. – №5 (118). – 61–71 с.