

Иван НЕФЕДОВ

НЕМЕЦКАЯ И РОССИЙСКАЯ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ ПРОВЕДЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

Статья посвящена сравнительному анализу механизмов муниципального самоуправления современных России и Германии в свете проведенных административных реформ. Анализируется влияние исторически сложившейся политической традиции на построение системы государственного управления.

The article is devoted to the comparative analysis of mechanisms of municipal self-government in modern Russia and Germany in the light of administrative reforms. The influence of historically developed political tradition on creation of public administration is analyzed.

Ключевые слова:

система местного самоуправления, правовые основы, референдум, субвенция, трансферта; system of local government, legal bases, referendum, subvention, transfer.

1990-е гг. в России и Германии стали временем крупных реформ. Среди прочих обращает на себя внимание административная реформа, проведенная в обоих государствах. При схожести историко-политических процессов заметны существенные различия, вызванные, в первую очередь, уровнем развития экономики, исторической традицией и менталитетом народов, населяющих эти страны.

Особенностью развития конституционной гарантии коммунального самоуправления в Германии является комбинирование немецкой традиции вольных городов и удельных княжеств с общеевропейскими нормами при формировании системы местного самоуправления. При этом немецкий федерализм формировался путем объединения ранее автономных королевств, княжеств и вольных городов, которые четко разграничили свои полномочия и полномочия федерального центра на момент союзного договора и продолжали корректировать их в последующем. Российский федерализм — процесс децентрализации унитарного государства.

Проведем сравнительный анализ систем местного самоуправления Российской Федерации и Федеративной Республики Германия по 5 основаниям.

1. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в России и ФРГ.

Согласно первому основанию, несмотря на существенные различия в опыте демократического развития РФ и Германии, при сопоставлении российского и немецкого законодательного подходов к местному самоуправлению в них можно выделить следующие общие моменты:

— закрепление местного самоуправления на уровне федеральной Конституции как важнейшего принципа демократического и правового государства в России¹ и Германии²;

— провозглашение обязанности государства гарантировать местное самоуправление;

¹ Конституция РФ, ст. 133 // <http://www.constitution.ru/>

² Конституция ФРГ, ст. 28 // http://proektua.org/uploads/zakon/Constitution_of_Germany.pdf

НЕФЕДОВ

Иван

Владимирович —

аспирант

Сибирского
института

международных
отношений

и регионоведения,

г. Новосибирск

[nefedow_iwan@](mailto:nefedow_iwan@mail.ru)

[mail.ru](mailto:nefedow_iwan@mail.ru)

– закрепление за населением муниципального образования права решения вопросов местного значения самостоятельно, под собственную ответственность и в рамках закона (ст. 28 абз. 2 Основного закона Германии; земельные законы об общинах¹; ст. 130 Конституции РФ; ст. 14 федерального закона № 131², региональные законы о местном самоуправлении);

– обязательное наличие в общинах, районах (уездах), муниципальных образованиях выборных органов местного самоуправления (органов народного представительства), сформированных на основе свободных, всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании (ст. 28 абз. 1 Основного закона Германии, ст. 130 Конституции РФ, ст. 35, 40 федерального закона № 131);

– установление и изменение границ муниципальных образований (общин и их объединений) государством с учетом мнения населения соответствующих территорий (земельные законы об общинах; ст. 131 Конституции РФ, ст. 12 федерального закона № 131, региональные законы о местном самоуправлении);

– закрепление принципа финансового и материального возмещения государством затрат, необходимых для реализации переданных государственных полномочий (ст. 104 «а» абз. 2 Основного закона Германии, конституции и законы об общинах земель; ст. 132, 133 Конституции РФ³, ст. 63 федерального закона № 131.

2. Порядок формирования органов местного самоуправления. Требования к кандидатам в органы местного самоуправления.

По второму основанию местные самоуправления в РФ и Германии также имеют ряд сходных черт. Они основаны, во-первых, на особенностях осуществления местного самоуправления в конкретных субъектах РФ, что соответствует факту наличия в Германии нескольких моделей местного самоуправления (северогерманской и южногерманской), во-вторых, на факте закрепления основных положений о

порядке формирования органов местного самоуправления и требований к кандидатам в органы местного самоуправления в уставных документах каждого муниципалитета⁴.

Также явно сходны сильные позиции руководителя администрации в Российской Федерации и в немецких федеральных землях с южногерманской моделью самоуправления и непрямы выборы губернатора, что соответствует северогерманской модели.

При этом если в России закон четко определяет единый порядок наделения полномочиями губернаторов субъектов федерации, то в Германии порядок зависит строго от федеральной земли и действующей там модели самоуправления⁵.

3. Компетенции земель и федерации.

При рассмотрении данного основания было выявлено, что, в отличие от России, где компетенция федерации всеобъемлюща, земли Германии абсолютно самостоятельны по направлениям, не являющимся стратегическими, как, например, армия, полиция, борьба с терроризмом.

4. Бюджетный федерализм.

При сходстве подходов по данному основанию наблюдаются различия в результатах. Речь здесь в первую очередь идет о принципе «финансового выравнивания», закрепленном в разд. 10 Основного закона Германии. Согласно данному принципу все немцы имеют право на одинаково высокий уровень обеспечения со стороны государства. В связи с этим между землями происходит перераспределение средств с целью поддержки «бедных» земель за счет единого фонда, в который происходит отчисление со стороны всех федеральных земель. Это позволяет поддерживать единый высокий уровень жизни на всей территории ФРГ. При этом если данное горизонтальное распределение вызывает массу нареканий со стороны «богатых» земель, вынужденных отчислять до 80% профицита своих бюджетов в пользу экономически слабых восточных вновь принятых федеральных земель, то вертикальное распределение полномочий показывает свою стабильную эффективность. Речь идет о немецкой

¹ Конституция ФРГ, ст. 28 // http://proektua.org/uploads/zakon/Constitution_of_Germany.pdf

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 14 // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133756>

³ Конституция РФ, ст. 132, 133 // <http://www.constitution.ru>

⁴ Устав Новосибирской области // <http://www.novo-sibirsk.ru/articles/novosibirsk/ustav/>

⁵ Федеральный закон № 41-ФЗ от 25.04.2012 // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129120>

финансовой конституции. Так именуют десятый раздел Конституции ФРГ. В нем закреплены принципы и правила, регулирующие отношения федерального центра и федеральных земель, что обеспечивает их устойчивость, предотвращая нежелательные воздействия политической конъюнктуры (например, в результате смены кабинетов)¹.

В настоящее время все популярнее становится мнение о необходимости перехода к «конкурентному федерализму», при котором политика финансовой поддержки финансово слабых регионов за счет финансово сильных сменяется конкуренцией регионов за получение поддержки путем самостоятельного привлечения инвестиций и бизнеса в свой регион. При таком устройстве поддержку получают те регионы, руководство которых демонстрирует конкретные позитивные результаты своей работы. Существующая же система не стимулирует инициативы руководителей регионов, направленные на финансовое развитие, т.к. данный профицит уходит в другие регионы и потенциал муниципального образования не реализуется.

В России также действует политика выравнивания финансового состояния регионов, которые в 1990-х гг. резко поляризовались по уровню доходов. Однако в российском варианте система не показывает столь же высокие результаты. В условиях исключительно неравномерного экономического развития территории государства поддержка экономически неэффективных регионов проводилась сначала путем налоговых льгот, что привело к образованию «дыр» в федеральном бюджете, затем путем дотаций и субвенций.

При оценке сложившейся ситуации видится эффективным переход к «конкурентному федерализму», при котором у руководителей регионов появится стимул развивать свой регион. Роль государства при этом сводится к поддержке инициа-

тив путем обеспечения инфраструктурой, необходимой для их реализации.

5. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

По данному основанию системы местного самоуправления в обеих странах сходны. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления закрепляются и находят более подробное описание на уровне субъектов федерации или конкретного муниципального образования².

Такими формами, как правило, являются: участие в местном референдуме, муниципальных выборах, собраниях и сходах граждан, участие в осуществлении местного самоуправления через органы территориального самоуправления, а также через иные формы, не противоречащие федеральному и областному законодательству.

Итак, на основании 5 критериев можно констатировать, что, благодаря комбинации традиций вольных городов и удельных немецких княжеств с веберовской рационалистической традицией организации управления, немцам удалось создать систему, при которой обеспечивается представительство интересов муниципалитетов вплоть до общины. И вместе с тем, благодаря принципу корпоративного взаимодействия и финансового выравнивания, обеспечивается функционирование всей федерации как единого целого и единый высокий уровень обеспечения населения на всей территории Германии. Учитывая схожесть систем управления и налогообложения, данный опыт может быть полезен и для России. Также следует учитывать опыт не вполне эффективного принципа корпоративного федерализма и как можно быстрее наладить механизм реализации конкурентного федерализма.

¹ Дубровин Ю.И. Современные реформы в странах Европейского союза: общие черты и особенности // Философия образования. – Новосибирск, 2009.

² Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – М.: Изд-во РАГС, 2010, с. 69, 88.