



Маркварт Э.

# ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ И ПРИМЕНИМОСТЬ НЕМЕЦКОГО ОПЫТА К РОССИЙСКИМ РЕАЛИЯМ

---

## Правовые основы и компетенция местного самоуправления

Германия, как известно, федеративное государство (полное название – Федеративная Республика Германия), состоящее из 16 субъектов Федерации – федеральных земель. В соответствии с Основным Законом (Конституцией) 1949 г., местное самоуправление в Германии отнесено к компетенции федеральных земель. В этой связи логичным является отсутствие специального законодательного регулирования местного самоуправления на уровне Федерации. В то же время гарантия местного самоуправления и правовая основа для его регулирования на уровне федеральных земель установлена Основным Законом (Конституцией) Федеративной Республики Германия и конституциями ее земель. Пункт 2 ст. 28 Основного Закона гласит: «Общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела

местного сообщества. Объединения общин в рамках установленной законами компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления. Обеспечение самоуправления включает обеспечение основ для финансовой самостоятельности; к этим основам относятся налоговые поступления, соответствующие экономическому развитию общин, обладающих правом установления ставки налога». Реализация права на местное самоуправление применительно к муниципальным образованиям означает гарантию существования общин (Gemeinden) и их объединений (районов, Landkreise) в качестве субъектов права, а также установление определенного круга задач для самостоятельного решения и ответственности. Гарантия права на само существование общин и районов, конечно, не означает, что муниципальные субъекты права могут претендовать на вечное существование. Однако они могут быть ликвидированы или изменены территориально только с учетом их мнения, полученного в ходе широких и открытых слушаний, и только исходя из интересов общественного блага.

Законодательное регулирование местного самоуправления осуществляется на уровне федеральных земель. При этом во всех «территориальных» субъектах Федерации (см. ниже) принятые и действуют сходные законодательные акты. Базовыми среди них в каждой земле являются Положение об общинах (Gemeindeordnung) и Положение о районах (Landkreisordnung). Кроме того, во всех землях существуют также специальные законы о муниципальных выборах (выборах в органы местного самоуправления общин и районов – Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz). Помимо перечисленных законов, свойственных всем названным землям, существуют и особенности. Так, к примеру, в Баварии принят и действует специальный Закон о местном референдуме и гражданской инициативе, Положение о совместном управлении общин и ряд других законодательных актов, регулирующих организацию местного самоуправления. В иных федеральных землях также встречаются специфические законы, отражающие особенности местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации. Следует отметить, что, несмотря на самостоятельность федеральных земель в регулировании местного самоуправления, с течением времени произошла значительная синхронизация (гармонизация) земельного законодательства. В целом этот процесс следует расценивать как объективный, поскольку, во-первых, происходит все большее выравнивание условий проживания людей в различных землях, во-вторых, со временем «выкристаллизовываются» наиболее эффективные, успешные модели местного самоуправления, которые затем перенимаются другими землями как лучший опыт (примером тому может послужить практически повсеместный, за небольшим исключением, отказ от принципа полного разделения властей на уровне местного самоуправления и др.).

Применительно к компетенции общин следует обратить внимание на цитированную норму Основного Закона (п. 2 ст. 28), которая определяет ее как «все дела местного сообщества». Под этим Федеральный Конституционный суд Германии понимает «те потребности и интересы,

которые имеют корни в местном сообществе или имеют какое-либо отношение к нему» (постановления Конституционного Суда 79, 127, 151). При этом Конституционный Суд исходит из понимания общины не как «управленческой единицы», а как объединения жителей. Здесь имеются в виду аспекты, затрагивающие совместное проживание и существование членов общины и имеющие для них значение именно как для членов данного муниципального образования. В этом плане общины получают всю компетенцию. Конечно, законодатель в силу своих прав может учредить для местной общины какие-либо иные полномочия. Однако при этом он должен ограничиваться рамками, в которые он поставлен конституционно-правовыми гарантиями самоуправления. В отдельных случаях может стать большой проблемой необходимость разделения вопросов местных общин и дел «надобщинного» (межобщинного) характера. Так, например, снабжение сетевой энергией (электричество, газ) ранее было типично коммунальной проблемой. Постепенно она приобретает все более региональный и надрегиональный характер.

Задачи самоуправления общин могут носить добровольный или обязательный характер. В первом случае общины могут самостоятельно решать, 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. Так, к примеру, общины обязаны принимать планы застройки и возводить школы, однако пути выполнения этих задач общинам не предписываются (во всяком случае, в подробностях).

Наряду с задачами самоуправления общины могут также решать вопросы государственного уровня. Государству иногда выгоднее вместо подключения своих инстанций использовать административные возможности и местные преимущества общин. 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 имеет обязанности по их финансированию. Так, в соответствии с п. 3 ст. 78 Конституции земли Северный Рейн – Вестфалия земля имеет право обязывать общины и их объединения путем предписаний закона к принятию на себя и выполнению определенных общественных задач «только с одновременным принятием решения о покрытии расходов». Согласно ст. 3 п. 4 Положения об общинах земли Северный Рейн – Вестфалия необходимо одновременное урегулирование вопроса о средствах при наложении на общины новых обязанностей, их расширении или изменении в результате изменения закона. Если эти новые обязанности ведут к перерасходу средств общин, то они компенсируются. Безусловно, на практике возникают разногласия между общинами и государством как в части толкования данных правил, так и по величине компенсации. В этой связи общины нередко обращаются в земельные конституционные суды.

Правовое положение районов иное. У них нет конкретной сферы деятельности, непосредственно гарантированной Конституцией. Районы от-

вечают в рамках своей территории за решение вопросов, которые перед ними ставит законодатель. С другой стороны, законодатель несет прямую обязанность по наделению районов компетенцией в соответствующем объеме. Например, районы являются субъектами оказания социальной помощи и ответственны за строительство дорог районного значения. Кроме того, они могут содержать районные больницы и сберкассы или поддерживать общины в вопросах, которые те не могут решить своими силами. Государство очень активно, в гораздо большей степени, чем общины, использует районы и их руководящих чиновников (глав районов) для решения государственных задач. Глава района в Германии является одновременно выборным должностным лицом местного самоуправления, возглавляющим районную администрацию, и государственным служащим, отвечающим за реализацию государственных полномочий, delegированных возглавляемому им району.

*Суть самоуправления заключается в возможности решать собственные проблемы «под собственную ответственность». Ответственность же означает свободу от государственного вмешательства.* Таким образом, общим и районам должна предоставляться своя собственная сфера самостоятельной деятельности. Они принимают самостоятельные решения в сфере их компетенции. Контроль целесообразности со стороны государства здесь недопустим. Конечно, муниципальная деятельность может в определенной степени зависеть от наличия государственного разрешения, однако государство несет прямую обязанность выдачи такого разрешения при наличии законных предпосылок. Суверенитет муниципального образования включает в себя самостоятельность и независимость планирования, решения кадровых вопросов, организационный, нормотворческий и финансовый суверенитеты общин и районов.

## Территориальная организация местного самоуправления

Как отмечалось выше, вопросы организации (в первую очередь территориальной) местного самоуправления относятся к компетенции федеральных земель. Соответственно, на уровне земельного законодательства устанавливаются основные параметры, влияющие на формирование границ муниципальных образований, отнесение их к тому или иному уровню, определение статуса каждого муниципалитета и круга его полномочий (задач). Именно федеративным устройством и компетенцией федеральных земель определяется существенная разница в территориальной организации местного самоуправления в различных землях. При этом выбор тех или иных параметров формирования границ и статуса муниципалитетов не влияет на обязательство государства (федеральной земли) гарантировать жителям право на местное самоуправление, а также независимость и самостоятельность последнего.

В качестве основного критерия федеральные земли используют в первую очередь численность населения соответствующего поселения (общины) или группы близлежащих и в той или иной степени взаимосвязанных



поселений. Именно численность населения является показателем так называемой административной мощи (потенциала) территории. Заметим, однако, что ни в одной федеральной земле этот критерий не является жестко обязательным и единственным. Он используется как примерный ориентир, общее правило, исключения из которого вполне могут быть, но подлежат разумному обоснованию. При этом федеральные земли исходят, во-первых, из плотности населения на территории земли в целом, а во-вторых, из определенных исторических традиций существования и развития той или иной территории, естественно-природных факторов, которые влияют или могут влиять на функционирование общины как единого целого.

Естественно, что федеральные земли, отличающиеся высокой плотностью населения, как правило, устанавливают более высокий минимальный порог численности населения, необходимый для формирования самостоятельного муниципалитета (общины), а также для признания той или иной общине статуса «города вне района» (города земельного значения, или городского округа в терминологии российского законодательства). Кроме того, при формировании территорий и установлении статуса муниципалитетов учитываются и другие факторы, в первую очередь исторические особенности и традиции как земли в целом, так и конкретных поселений. Так, к примеру, в южных немецких землях традиционно сильны были небольшие сельские общины, а также торговые поселения, каждое из которых имело свои сформировавшиеся веками особенности, индивидуальность, высокую степень самоидентификации жителей. Пренебрегать этими нюансами при формировании территорий общин законодатель этих земель не стал, что привело к тому, что в них наблюдается большое количество мелких муниципалитетов. Опыт развития местного самоуправления в этих землях подтвердил жизнеспособность такой модели и ее чрезвычайно положительное влияние на развитие гражданского общества в целом. В других федеральных землях муниципалитеты значительно крупнее, что связано, в частности, с условиями проживания жителей, наличием большого количества крупных компактных поселений, возникших, к примеру, в ходе индустриального развития земель (например, Северный Рейн – Вестфалия).

Приведем примеры отдельных федеральных земель. Из 16 земель, входящих в состав Федеративной Республики Германия, принято выделять три земли, которые являются землями-городами (в терминологии российского законодателя – «города федерального значения»): Берлин, Гамбург и Бремен. При этом в состав земли Бремен входят два города-муниципалитета: собственно Бремен и Бремерхафен, а в Берлине и Гамбурге самостоятельные муниципалитеты не формировались. Оставшиеся 13 земель – земли «территориальные» разделены на муниципальные образования общины (поселения, Gemeinden), которые в той или иной совокупности формируют объединения – районы (Landkreise), а также самостоятельные города вне районов (городские округа, kreisfreie Staedte).

Ниже приведена сравнительная таблица территориальной организации местного самоуправления в федеральных землях Германии, подго-

тovленная автором на основе данных, опубликованных в Статистическом ежегоднике за 2002 г., официально издаваемом Федеральным статистическим ведомством Германии.

*Таблица*

Земля	Численность населения (млн. чел.)	Плотность населения (чел./км <sup>2</sup> )	Количество общин	Количество районов	Количество городских округов	Наименьшая община (их количество)	Наименьший район (тыс. чел.)	Наименьший городской округ (тыс. чел.)	Средняя численность населения района (тыс. чел.)
Бавария	12,23	173	2 030	71	25	до 500 (2)	70,8	38,2	124
Баден-Вюртtemберг	10,53	294	1 111	35	9	до 200 (6)	107,0	52,7	245
Бранденбург	2,6	88	*	14	4	*	95,7	72,1	157
Гессен	6,07	287	426	21	5	до 1000 (1)	99,7	117,5	223
Мекленбург – Передняя Померания	1,77	77	*	12	6	*	70,0	47,0	100
Нижняя Саксония	7,93	166	1 032	38	9	до 500 (23)	52,1	52,0	168
Рейнланд-Пфальц	4,04	203	2 306	24	12	до 100 (125)	64,4	36,0	125
Саарская земля	1,07	416	52	6	–	5–10 тыс. (12)	95,4	–	178
Саксония	4,42	240	*	22	7	*	80,0	50,2	132
Саксония-Ангальт	2,62	128	*	21	3	*	68,3	83,2	98
Северный Рейн – Вестфалия	18,01	528	396	31	23	5–10 тыс. (54)	141,3	120,6	342
Тюрингия	2,43	150	*	17	6	*	67,8	44,4	110
Шлезвиг-Гольштейн	2,79	177	1 130	11	4	до 100 (47)	132,9	79,8	200
<i>ПРИМЕЧАНИЕ:</i>									
данные о численности населения даны по состоянию на 31.12.2000: Statistisches Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland – Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2002.									
* в связи с реформой по укрупнению общин в новых федеральных землях, проводившейся со второй половины 90-х гг., данные по этим землям не приводятся как не соответствующие нынешнему состоянию.									

Как показывают приведенные выше данные, федеральные земли по-разному подошли к решению вопроса о формировании общин (поселений). В отдельных землях (в первую очередь Шлезвиг-Гольштейн, Рейнланд-Пфальц) во главу угла, очевидно, ставится не административная состоятельность и экономическая эффективность местного самоуправления, а исторические традиции, территориальная обособленность, самостоятельность отдельных населенных пунктов. Здесь велико число совсем малочисленных общин, в том числе значительное количество общин с числом жителей до 100 чел. При этом, следует заметить, речь идет не о самых мало населенных территориях, как это можно было бы предположить. Баден-Вюртtemберг, Бавария и Нижняя Саксония могут быть условно отнесены к группе земель, которые стремятся совместить максимальное участие жителей в местном самоуправлении с необходимостью обеспечить реальную эффективность управления. В этих субъектах количество общин велико, подавляющую их часть составляют небольшие общины, но при этом практически отсутствуют совсем малые общины (с численностью населения до 500 чел.). Наконец, в третью группу можно отнести, в первую очередь, Саар и Северный Рейн – Вестфалию, а также в определенной степени Гессен. Здесь практически отсутствуют малочисленные общины, «нижний порог» численности самостоятельной общины составляет, как правило, не менее 5 000 чел. и более. При этом если в Северном Рейне – Вестфалии это связано с тем, что там практически нет малых населенных общин, то в Сааре довольно большое число последних компенсируется высокой плотностью расселения, небольшими расстояниями между отдельными населенными пунктами, что позволяет объединять их в общины. Средняя численность населения общин в Сааре составляет 20,5, в Северном Рейне – Вестфалии – 26,8 тыс. жителей, в то время как в Рейнланд-Пфальце, к примеру, лишь 1300 чел.

В результате административной реформы 1970-х гг. в западных землях значительно сократилось и число городских округов. На сегодняшний день в перечисленных землях насчитывается 113 городских округов с общей численностью около 21 млн. чел. (с учетом г. Берлина, Гамбурга и Бремена – 117 городских округов с численностью населения 26,6 млн. чел.). Следует обратить внимание на то, что и здесь подходы в различных федеральных землях несколько отличаются. Так, к примеру, достаточно «демократичны» в признании за городами статуса самостоятельных городских округов Рейнланд-Пфальц, где на 4 млн. населения приходится 12 таких округов с численностью населения от 36 тыс., Бавария (12 млн. чел., 25 округов от 38 тыс. чел.), Нижняя Саксония. Наиболее рестриктивны в придаании городам подобного статуса такие земли, как Гессен (6 млн. чел., 5 городских округов от 117 тыс. чел.), Северный Рейн – Вестфалия (18 млн. чел., 23 округа от 120 тыс. чел.).

Общее правило признания за теми или иными городами статуса города вне района (города земельного значения, городского округа), выработанное наукой и практикой, состоит в том, что город, претендующий на подобный статус, должен быть сопоставим по своему административному потенциалу («административной мощи») с районами данной земли. В качестве единицы измерения административного потенциала территории, поселения принимается численность населения, то есть численность населения городского округа должна быть сопоставима с численностью населения района. Как видно из при-

веденных выше статистических данных, это общее правило реализуется не во всех федеральных землях. Наиболее последовательно этот подход реализован в землях Гессен, Саксония-Ангальт, Нижняя Саксония, Северный Рейн – Вестфалия. В остальных землях городские округа, как правило, меньше районов (максимальная разница – в 2 раза, см. Баден-Вюртtemберг), что свидетельствует в первую очередь об учете государством исторических традиций и особенностей развития того или иного города. Следует также заметить, что хотя отнесение города к категории городских округов (городов вне районов) не дает ему автоматически никаких преимуществ перед городами в составе районов, тем не менее оно повышает его шансы с точки зрения территориального планирования и развития. Это является одной из причин того, что города, в частности в ходе административной реформы (в западных землях она в основном прошла в 1970-е гг., в восточных землях началась во второй половине 1990-х гг. и пока еще полностью не завершена), стремились отстаивать свое право на получение (точнее, сохранение) этого статуса. Поскольку основным направлением административной реформы в большинстве земель было укрупнение общин и частично районов, а также уменьшение числа городских округов, что само по себе является политическим процессом, то государству (федеральным землям) приходилось искать компромиссные политические решения. В большинстве случаев такие решения были найдены. Так, например, за городами, ранее имевшими статус городов вне районов, согласившимися на интеграцию в районы, сохранялись на довольно длительный период права, свойственные их предыдущему статусу (по исполнению делегированных государственных полномочий, сохранению и развитию инфраструктуры; порой даже сохранялись «свои» обозначения на номерных знаках автомобилей и др.). Определенную роль сыграло и финансовое стимулирование со стороны земель, состоявшее в том, что такие города получали дополнительное финансирование со стороны государства на необходимые объекты инфраструктуры и т.д.

## Выводы и наблюдения о применимости немецкого опыта местного самоуправления в России

Целью данной статьи не является комплексный и системный сравнительный анализ немецкого и российского местного самоуправления. В то же время даже краткий обзор подходов к регулированию отдельных аспектов местного самоуправления в Германии, который сделан выше и затрагивает вопросы его сущностной компетенции и территориальной основы, позволяет сделать некоторые наблюдения, имеющие значение с точки зрения применимости этого опыта для России.

1. Как отмечалось выше, в Германии отсутствует специальное правовое регулирование организации и компетенции местного самоуправления на уровне Федерации. Это связано с тем, что в силу Конституции (Основного закона) Германии вопросы местного самоуправления отнесены к компетенции федеральных земель. Как показывает опыт, это не привело к попыткам ущемления интересов местного самоуправления и уж тем более – его замены государственным управлением со стороны субъектов (земель). Скорее, наоборот, это послужило основой для учета особенностей различ-

ных субъектов при организации местного самоуправления. По существу, одной нормы Конституции, гарантирующей общинам право на самоуправление, на самостоятельное и ответственное решение местных дел, а также на компенсацию всех затрат, вызываемых делегированием полномочий со стороны государства, вкупе с немногими разъяснениями Конституционного Суда, оказалось достаточно для создания целостной и стройной системы местного самоуправления как минимум в 13 субъектах (как отмечено выше, города-земли Берлин и Гамбург являются исключением, а земля Бремен, включающая два муниципалитета, имеет свои особенности). Эта система базируется именно на названных принципах: самостоятельность местного самоуправления, недопустимость посягательств на его сущностную компетенцию, партнерские отношения между ним и государством.

Если проанализировать развитие местного самоуправления в России в период с 1995 по 2006 г., то приходится констатировать совершенно противоположное, а именно – несмотря на то что в России организация местного самоуправления отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, происходят регулярное ущемление его интересов и собственно законодательных установлений, призванных защищать сам институт местного самоуправления и его самостоятельность. При этом следует заметить, что в период существования предыдущего Закона о местном самоуправлении 1995 г. (который сегодня многие специалисты считают в гораздо большей мере отвечающим интересам местного самоуправления нежели нынешний Закон №131-ФЗ) федеральной власти так и не удалось добиться его реализации на уровне субъектов Российской Федерации. Значительная часть субъектов Российской Федерации ограничилась установлением территориальных основ местного самоуправления на уровне огромных по территории районов, руководствуясь исключительно соображениями удобства государственного управления (на языке чиновников-управленцев – «управляемостью территории»), полностью проигнорировав поселенческий принцип организации местного самоуправления. А ряд субъектов Российской Федерации (в частности, некоторые национальные республики) за 8 лет действия Закона и вовсе не сочли нужным вводить институт местного самоуправления и реализовывать Закон. Нелишне также вспомнить о том, как часто Конституционный Суд России вынужден был вставать на защиту интересов местного самоуправления в споре с субъектами Российской Федерации. Думается, можно утверждать, что на том этапе федеральная власть в большинстве случаев выступала союзником и гарантом местного самоуправления, а значительная часть субъектов Российской Федерации, увы, скорее стремилась всячески ущемить его интересы и самостоятельность. С этой точки зрения принятие в 2003 г. федерального закона, более жестко регламентирующего организацию местного самоуправления, представляется довольно обоснованным. Обоснованность, однако, еще не означает бесспорности и верности принятого решения о централизации правового регулирования. Представляется, что, если отбросить все прочие основания для установления столь жесткого федерального регулирования, более верным в сложившейся ситуации было бы обеспечение безусловной реализации Закона №154-ФЗ всеми субъектами РФ и последователь-

ная защита института, самостоятельности и компетенции местного самоуправления. Формирование уважения к Закону государству (Федерации и субъектам РФ) следует начинать с неукоснительного соблюдения Закона самим государством. Увы, история трансформации и псевдореализации Закона №131-ФЗ в период с октября 2003 до середины 2007 г. свидетельствует о крайне пренебрежительном отношении как федерального законодателя (впрочем, как и правоохранительных органов), так и субъектов Российской Федерации к Закону и своим обязанностям по его реализации, по обеспечению права на местное самоуправление, самостоятельности и неприкосновенности этого института. Если ранее местное самоуправление находило защиту у федеральной власти, то в условиях сложившейся политической конъюнктуры его права регулярно и существенно нарушаются и субъектами Российской Федерации, и самой Федерацией (несмотря на аргументы последней о том, что жесткая централизация регулирования была введена именно с целью защиты местного самоуправления от недобросовестных субъектов Российской Федерации).

2. Немецкий опыт территориальной организации местного самоуправления показывает, что даже в условиях относительно однородной (с точки зрения плотности населения, национального состава, культурного и экономического уровня) страны различия вполне допустимы и в какой-то степени даже желательны, ибо местное самоуправление как один из немногих институтов «живет» за счет прочной связи с «местом», местностью, особенностями, традициями данной местности. Выше с помощью примеров и статистических данных продемонстрировано, что земли в Германии по-разному подошли к формированию территориальных основ самоуправления. Балансируя между существующими традициями и структурой расселения, с одной стороны, и стремлением к эффективности и учету тенденций глобализации – с другой, земли искали и находили свою территориальную основу местного самоуправления. При этом безусловным ориентиром для всех являлись нормы Конституции и позиции Конституционного Суда, запрещающие выхолащивать суть местного самоуправления, его базовую компетенцию, самостоятельность самого института, а также нарушать демократические принципы и права граждан. Заметим, кстати, что, несмотря на отсутствие конституционных гарантит существования муниципальных районов как субъектов местного самоуправления (в отличие от общин, чье право на него и самостоятельная, изначальная компетенция гарантируются Основным законом), во всех 13 землях районы как единицы местного самоуправления существуют и обладают собственной компетенцией. Федеральный законодатель в Германии очень экономно отнесся к предоставленным ему правам в сфере регулирования организации местного самоуправления, а применительно к территориальным основам вообще не осуществлял какого-либо регулирования. Это распространяется также на административную реформу, проведенную в западных землях в первой половине 1970-х гг., а в новых землях – с середины 1990-х гг. и до настоящего времени. Разумное и уважительное отношение земель не только к норме, но и к духу Основного закона, к самому институту местного самоуправления и его базовым принципам, сила и авторитет муниципальных ассо-

циаций привели к тому, что во всех субъектах сформирована устойчивая двухуровневая система местного самоуправления, обеспечивающая самостоятельность муниципалитетов, их эффективность и учет особенностей и традиций местного самоуправления на каждой территории. Несмотря на то что современное местное самоуправление и в Германии, и в России в той или иной мере было инсталлировано государством, само государство в этих странах по-разному отнеслось к реализации идеи о самостоятельности местного самоуправления и партнерства в отношениях между ним и государством.

3. Общий вектор на повышение эффективности публичной власти в целом и местного самоуправления в частности, вопреки бытующему среди многих государственных чиновников мнению, не только не противоречит движению в сторону демократизации и укрепления местного самоуправления и гражданского общества, а наоборот, в полной мере корреспондирует ему. Опыт Германии применительно к этому тезису как раз демонстрирует, что эффективно именно такое местное самоуправление, в котором активно участвуют граждане, население. А население участвует в решении задач власти только тогда, когда его отношения с властью строятся не на основе подчинения и зависимости, а на условиях партнерства, равенства, доверия. В патерналистских, авторитарных системах роль отдельного человека (если только он не является человеком, стоящим во главе воображаемой пирамиды власти) принижена, и он это прекрасно осознает и отвечает, как правило, своим неучастием (или, в некоторых особо иезуитских случаях – имитацией участия). То же самое касается и института местного самоуправления. Эффективность его в большей мере, чем эффективность государства, определяется степенью участия в нем людей. Это связано со спецификой задач, которые решает местное самоуправление, а также с его особой, непосредственной близостью к субъекту права на местное самоуправление. С этой точки зрения становится понятным, почему целый ряд земель в Германии не торопятся упразднять, объединять и иным образом укрупнять муниципалитеты-общины: наряду с уважительным отношением к общенному местному самоуправлению как к ценности здесь присутствует и рациональное понимание необходимости поддержания активного, гражданского и эффективного местного самоуправления. Кроме того, современные управленческие технологии позволяют добиваться экономически эффективного решения обычных управленческих задач и малыми общинами. В первую очередь здесь следует напомнить о межмуниципальной хозяйственной кооперации, широко распространенном институте совместных администраций для небольших общин, аутсорсинге услуг и тому подобных механизмов. Их использование позволяет сочетать преимущества активного гражданского местного самоуправления с достоинствами профессионального управления и «экономии на масштабе». И именно это сочетание обеспечивает эффективность местного самоуправления. Кстати, заметим, что 8 лет назад в рамках так называемого государственно-правового эксперимента на территории одного из районов Псковской области две волости получили «частичную самостоятельность», т.е. право решать целый ряд вопросов местного значения самостоятельно и непо-

средственно на месте. Автор данной статьи имел возможность лично оценить все преимущества этой самостоятельности, в том числе и значительное повышение активности жителей этих волостей в общественной жизни, в принятии и реализации решений, в повышении эффективности и заинтересованности в деятельности местных властей. Подобные примеры свидетельствуют в пользу того, что и в России инсталляция местного самоуправления на уровне небольших поселений не должна рассматриваться как «дань моде» (или «западным веяниям») – она может привести к значительному повышению эффективности публичной власти в целом. Однако для получения массового положительного эффекта необходимо сопровождать создание поселенческих муниципалитетов наделением их реальными полномочиями, возможностями и механизмами для реализации задач, серьезной подготовкой кадров, а также созданием уважительного, благожелательного и партнерского отношения к этим муниципалитетам со стороны государства. Все сказанное пока в российских субъектах выглядит, скорее, исключением.

4. Почти повсеместное единство организационной структуры местного самоуправления в немецких землях (в отличие от территориальных основ), включающее безусловную выборность глав муниципальных образований в ходе прямых выборов, отказ от принципа разделения властей на уровне местного самоуправления (глава местного самоуправления возглавляет и его представительный орган, и местную администрацию), есть результат некоего «естественног отбора». Данная модель (называемая в литературе южногерманской) утвердилась в качестве самой прогрессивной и эффективной без какого-либо участия со стороны Федерации. В отличие от России, где принцип самостоятельного определения организационной структуры органами местного самоуправления декларируется, но не реализуется, а напротив, повсеместно нарушается, в Германии организационная структура устанавливается субъектом Федерации. Однако федеральные земли внимательно изучают лучшие практики в сфере местного самоуправления, обязательно учитывают мнение муниципальных союзов и ассоциаций и руководствуются демократическими принципами организации местного самоуправления. Поэтому в результате развития данного института управления описанная выше структура была признана максимально соответствующей сущности, задачам и особенностям местного самоуправления. Примечательно, что российские субъекты Федерации при формировании структуры органов местного самоуправления во вновь созданных муниципалитетах нередко ссылаются на опыт ряда немецких земель, имевших наряду с главами муниципальных образований, избиравшихся депутатами местных советов, также «сити-менеджеров» (глав администраций), принимаемых на работу по контракту местными советами. При этом, однако, не говорится о том, что эта модель, за редким исключением, уже не используется в Германии, ибо доказала свою меньшую эффективность и состоятельность по сравнению с вышеописанной моделью (совмещение функций главы муниципалитета и администрации в одном лице, избираемом на прямых выборах всеми жителями). На наш взгляд, в данном случае име-

- ет место не очень добросовестное использование фактического материала в целях обоснования политически ангажированных решений государственной власти.
5. В завершение хотелось бы отметить, что для немецкой политики в целом характерно уважительное отношение к институту местного самоуправления, местной политике и муниципальным политикам. Активное участие в местном самоуправлении, в муниципальной политике всячески приветствуется. Муниципальные деятели расцениваются как «золотой фонд», резерв политики государственной. Хотя местное самоуправление в целом политизировано в меньшей степени, чем государственная власть, тем не менее как институт публичной власти это безусловно политический институт, а не просто некая «управленческая единица», как нередко утверждают государственные чиновники в России. Государству не следует бояться местного самоуправления как политического института, даже если тот или иной государственный политик или чиновник начинает ощущать реальную конкуренцию со стороны муниципальных политиков. Подобная конкуренция лишь повышает привлекательность публичной политики в целом (естественно, если формы ее выражения соответствуют нормам права и общепринятым требованиям нравственности). Наконец, именно через местное самоуправление в политику приходит большинство людей – а ведь для общества и государства, которое хочет быть современным, сильным и конкурентоспособным в мире, сознательное и активное участие в общественной жизни и политике большого числа людей – обязательное условие.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Основной Закон Федеративной Республики Германия // Ведомство печати и информации Федерального правительства. 1998.
2. Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11. Juli 1950 (in der Fassung vom 5. Mai 2002) – [http://de.wikisource.org/wiki/Verfassung\\_des\\_Landes\\_Nordrhein-Westfalen](http://de.wikisource.org/wiki/Verfassung_des_Landes_Nordrhein-Westfalen)
3. Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (in der Fassung vom 10. November 2003) – [http://www.bayern.landtag.de/bayer\\_verfassung.html](http://www.bayern.landtag.de/bayer_verfassung.html)
4. Hofmann/Muth/Theisen Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen. 12. vollständig bearbeitete Auflage September 2004.
5. Положение об общинах Земли Северный Рейн-Вестфалия. Перевод Э. Маркварта // «Муниципальное право», № 2–4, 1998.
6. Актуальные вопросы территориальной организации местного самоуправления / Сборник материалов под ред. Э. Маркварта. М., 2002.