

Э. Маркварт¹

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ

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 Германии 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 против их воли 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) приняты 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. В целом следует отметить, что, несмотря на самостоятельность федеральных земель в регулировании местного само-

управления, 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 небольшими исключениями, отказ от принципа полного разделения властей на уровне местного самоуправления и др.).

Применительно к компетенции общин следует обратить внимание на цитировавшуюся 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 само-

¹ д-р Эмиль Маркварт, гл. консультант KO OST-EURO GmbH, Германия.