

Х. ШОЛЛЕР

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИИ*

[SCHOLLER, HEINRICH – GRUNDZUGE DES
KOMMUNALRECHTS IN DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND, 4. AUFL. 1990, HEIDELBERG. – 273 S.]

ИСТОРИЯ ОБЩИН И ОБЩИННОГО ПРАВА В ГЕРМАНИИ

Из двух форм общинной жизни, деревни и города, в Германии в раннем и позднем средневековье город развивался быстрее и занимал более привилегированное положение. Вместе с тем в собственном смысле слова города у германцев начали развиваться лишь в эпоху Каролингов. Со временем они становились свободными городами с элементами кооперирования в управлении.

Возникновение свободных городов и буржуазии полностью завершается в XII в. При этом носителями самоуправления в таких городах были товарищеские (кооперационные) собрания, потом уже стали образовываться коммунальные органы, коллегии, которые позднее преобразовались в советы.

Свободные города в средние века имели две формы организации: имперские и вольные (образованные духовенством). Самоуправление в обеих формах городов с XIII в. превращается из кооперации в корпорации, причем города были первыми юридическими носителями самоуправления с собственными органами.

В новое время общины попали в связи с религиозными войнами и политическими изменениями в трудную ситуацию, когда кооперационная структура управления города осложнялась возникновением

* Местное самоуправление является составной частью любого демократического, социального и правового государства. Немецкое муниципальное право играет заметную роль в европейском (и мировом) учении о самоуправлении граждан на местах. Поэтому исторические традиции и концепции немецкого общинного самоуправления, рассматриваемые в реферируемой монографии немецкого ученого, не только могут, но должны быть по возможности учтены при проведении российской реформы местного самоуправления.

патрициальной олигархии как особого слоя городского населения, существовавшего в противоречии с бюргерством и городским плебсом. Обозначенная городская верхушка захватила власть и держала в своих руках все должности городов, передавая их по наследству.

Возрождение общинного самоуправления происходит в начале XIX столетия. Причиной тому послужили потрясения французской революции и наполеоновские войны в Германии. В это время на реформу местного самоуправления существенное влияние оказало французское революционное законодательство, которое наделяло общины естественными правами самоуправления и указывало на дуализм местного самоуправления. Значительную роль в германской реформе местного самоуправления сыграла деятельность прусского правительства барона фон Штейна. Правовой основой формирования местного самоуправления в это время явился прусский Устав городов. Согласно данному Уставу органы местного самоуправления были обязаны решать местные дела не только от своего имени, но и по поручению государства. Другими словами, органы местного самоуправления стали представлять собой особые публично-правовые юридические лица — местные сообщества или сообщества жителей общин. Органы местного самоуправления превратились как бы в единую целостную организацию государственных органов и органов местного самоуправления. В науке муниципального права такая теория местного самоуправления обозначается как юридическое направление государственной теории местного самоуправления. Помимо обозначенного понимания местного самоуправления существовали еще и иные теории, которые, однако, не получали широкого распространения (политическое направление государственной теории местного самоуправления фон Гнейста, общественная теория местного самоуправления). В то же время, например в Южной Германии, достаточно широко развивалась в начале XIX в. теория естественных прав общины (теория свободной общины).

Кроме нового осмысления местного самоуправления, после 1818 г. в некоторых землях начинают стираться различия в правовом положении городских и сельских общин.

К началу XX в. происходит процесс огосударствления общин, которые попали под жесткий государственный контроль и руководство. Это явилось результатом развития законодательства о расширении компетенции государства в муниципальной сфере (в сфере решения вопросов местного значения) и законодательства о вовлечении городских и сельских общин в процесс исполнения государственных задач, в особенности в финансовой сфере.

Принятие в 1919 г. Конституции Веймарской империи привнесло новые моменты в понимании местного самоуправления. Указанная Конституция не только впервые закрепила основные положения самоуправления, но также установила институциональные гарантии

обеспечения самоуправления. Кроме того, в Конституции Веймарской империи содержались положения об организации общин, в частности об избираемости органов общин, а также положения, устанавливающие принцип однородности в регулировании местного самоуправления на территории всей империи и всех земель.

С приходом в тридцатые годы к власти в Германии НСНРП ситуация сильно изменилась, хотя формально демократически ориентированная Конституция Веймарской империи продолжала действовать. Общинные должности и общинное представительство подменяются в этот период соответственно партийными сторонниками и принципом вождизма. В таких условиях мысли о самоуправлении общин растворились в государственном управлении.

После Второй мировой войны в отдельных землях началось самостоятельное регулирование основных принципов местного самоуправления на конституционном уровне. При этом такое регулирование отличалось в зависимости от нахождения территории земли в зоне контроля того или иного из государств-победителей. Существенно отличалось регулирование организации общин в зонах контроля Великобритании и США, которое позднее нашло свое отражение в немецком муниципальном праве. Аналогично получилось в зоне контроля Франции. В зоне советского влияния создавалась система демократической организации общин, которая вошла в развитие немецкого права об организации коммун, но, конечно же, с поправкой на существовавший принцип демократического централизма и однопартийную систему. В частности, регулирование гарантий местного самоуправления нашло свое отражение в Конституции ГДР 1949 г. Таким образом, в Германии после Второй мировой войны образовалось четыре типа организационной структуры общины в зависимости от соотношения полномочий представительного и исполнительных органов управления.

В 1949 г. был принят Основной закон ФРГ, который регулировал местное самоуправление по иному, чем в Конституции Веймарской империи. Регулирование местного самоуправления было отнесено к компетенции земель. Однако закреплялись гарантии осуществления местного самоуправления. К числу таких гарантий относится замена в обязательном порядке властной корпорации общинным собранием; обязательное муниципальное представительство, основанное на избирательной системе; осуществление деятельности местными объединениями в рамках закона и под собственную ответственность, в том числе финансовую; возможность создания общинных союзов с собственным самоуправлением в установленных законом сферах; финансовая автономия общин. При этом Федерация, собственно не регулируя местное самоуправление, гарантирует соответствие концепций регулирования в землях основным положениям Основного

закона. Таким образом, в настоящее время конституционная цель общинного самоуправления состоит в его демократическом осуществлении на местном уровне при деконцентрации и децентрализации внутри земель. Это достигается через принцип единства местного управления и всесторонности муниципальных сфер деятельности при наличии финансовой автономии, а также в осуществлении управления под собственную ответственность.

Местное самоуправление не может не развиваться, не совершенствоваться. И хотя Основной закон ФРГ не содержит руководящие принципы для развития муниципального права, такое развитие и реформа местного самоуправления осуществляются. Основой для этого являются общие руководящие понятия Основного закона ФРГ о построении демократического правового государственного строя и гарантии местного самоуправления. То же относится и к конституциям земель, так как именно к компетенции земель отнесено построение и развитие муниципальных концепций.

В последнее время в праве самоуправления проводятся территориальная, статусная и организационная реформы. Под территориальной реформой понимается новое пространственное устройство муниципальных корпораций; статусная реформа предполагает новое положение общин в системе государственного устройства; организационная реформа направлена на создание новой внутри муниципальной организации. Обозначенные реформы направлены на устранение вмешательства государства в деловые и функциональные составляющие самоопределения общин (децентрализацию полномочий).

Что касается территориальной реформы, то необходимо отметить, что в последние годы наметилась тенденция на укрупнение общин, так как новая экономическая ситуация, мобильность населения, увеличение числа вопросов, разрешаемых общинами, делают необходимыми соответствующие усилия по огромной пространственной координации. Территориальная реформа происходит в рамках двух исторических концепций: понимание общины как независимой от государства публичной корпорации самоуправления и понимание общины как продолжения государственного управления. Общие основные принципы территориальной реформы нашли свое отражение в практике высших судов в пользу приоритета конституционно закрепленных гарантий самоуправления перед конституционно закрепленными целями нового территориального деления. При этом суды при рассмотрении вопросов нового территориального устройства не принимают во внимание оговорки о всеобщем общественном благе, так как любая деятельность государства ориентируется на общее благо. Кроме того, составной частью гарантий самоуправления общин при проведении террито-

риальной реформы является закрепление в конституциях и законах процедуры делопроизводства и согласования (в основном указывается на необходимость участия населения соответствующих территорий).

Функциональная реформа особенно проявилась в соотношении и разграничении районов и подчиненных им общин, а также в осознании места входящих в состав районов средних городов. Функциональная реформа рассматривается в разрезе общей конституционной реформы в рамках следующих положений: участие в деятельности парламента земли; участие или представительство коммун в Бундесрате (Совете Федерации); участие высших руководящих муниципальных объединений (союзов) и общин в плановых отношениях; учет общин в организации финансовой деятельности. Как особые формы функциональной реформы в условиях построения непосредственной демократии можно отметить собрания (сходы) граждан, запросы граждан и их решения (референдумы). Последнее указывает на усиление причастности граждан к управлению в общинах, т. е. на рост роли «малых автономных местностей (пространств)» в демократической гражданской (общественной) и государственной жизни.

СУЩНОСТЬ И ПОНЯТИЕ ОБЩИНЫ ГЕРМАНИИ КАК НОСИТЕЛЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Немецкое государственное и административное право не рассматривают общину как часть государства. Община характеризуется как первичная территориальная публичная корпорация, т. е. юридическое лицо публичного права — форма организации местного государственного управления. Это не означает дуализм общины и государства. Общины становятся субъектами государственного управления наряду с Федерацией и землями либо как институты самоуправления, исполняющие возложенные на них местные задачи, либо от имени государства в рамках делегированных по решению государственных органов государственных полномочий.

Указанные местные задачи имеют своим источником государственную власть, но исполняются они при помощи жителей общины, заинтересованных в результате местного управления. В общем общины могут решать любые задачи публичной власти, кроме случаев, когда это в общественных интересах отнесено к компетенции других органов управления.

Таким образом, муниципальные публичные корпорации являются третьим уровнем государственного управления.

В настоящее время об общине говорят как о самостоятельной организации местного общества с повышенной причастностью к результатам управления. При этом, если рассматривать общину как

четвертую власть, то видно, что ее задачи более близки населению, чем если видеть в общине продолжение государства или общественно-коллективную силу. Но такое изображение недостаточно ясно показывает общины и их функции в ФРГ.

Гарантированность Основным законом ФРГ автономии общин в решении задач местного сообщества в рамках закона и под собственную ответственность означает также право каждой отдельной общины при нарушении самоуправления обратиться в Федеральный Конституционный Суд ФРГ помимо возможности отстаивать свои интересы в конституционных судах земель.

Организация общин как нижних единиц самоуправления отличается в различных землях. При этом могут существовать различные смешанные формы организации общин. Вместе с тем выделяют четыре основных типа организационной структуры общины с точки зрения соотношения представительного и исполнительных органов: северогерманская организация совета, южногерманская организация совета, магистратская модель, бургомистерская модель.

Общины представляют собой сельские населенные пункты, их группы; районы, объединяющие общины; города — районы и города — земли. Типами самоуправления на уровне общин являются не входящие в состав районов общины (самостоятельные, свободные общины) и подчиненные районам общины, а также созданные общинами для совместного решения отдельных задач общинные союзы (например, для обеспечения водоснабжения, очистки сточных вод, содержания канализации и т. п.).

Общины, не подчиненные районам, по своим сферам деятельности совпадают с районами, которым подчиняются общины, и выполняют двойные задачи: как задачи собственно самоуправления, так и государственные задачи, лежащие на районах.

Соответственно у общин различают собственные предметы ведения — вопросы местного значения и полномочия, делегированные государством с соответствующим финансовым обеспечением.

По вопросам местного значения общины принимают постановления, распоряжения, по делегированным полномочиям совершают управленческие действия или издают постановления, если такое полномочие им передано, но все же под контролем государственных надзорных органов власти.

В своей деятельности общины руководствуются уставами, определяющими общие вопросы деятельности общин. Уставы общин не должны противоречить федеральному и земельному законодательствам.

Кроме общин, существует также район как муниципальная корпорация самоуправления, основанная на нижнем уровне государственного управления, которому в свою очередь подчиняются основанные на районе общины.

Районы имеют право самоуправления, если они представляют собой общинные союзы как муниципальные корпорации публичного права, составляющие территориально местную общину и имеющие собственные демократически избираемые органы. Участниками района как корпорации являются не подчиненные ему общины, а граждане, проживающие на его территории. На районы как общинные союзы распространяются установленные Основным законом ФРГ институциональные и объективные гарантии общин, о которых уже говорилось выше.

На уровне районов действуют две ветви органов: собрания выборных районных депутатов, главные управляющие, районные комитеты и районные советники (советы) как нижние административные органы земельного государственного управления (существующие помимо министерского и окружного правительственных управлений земель). При этом выделяется четыре типа организационных структур районов: южногерманская, коллегияльная, директорская и модель с государственным земельным управляющим. На уровне районов рядом с нижестоящими государственными органами власти существуют государственные специальные дополнительные органы власти с собственной компетенцией.

Район вместе с подчиненными ему общинами представляет собой функционально единый союз в сфере деятельности и управления. Причем полномочия должны исполняться на том уровне, где их реализация может быть наилучшим образом осуществлена. Здесь выделяют три типа задач районов: общеобщинные, дополнительные (специальные задачи района), выравнивающие.

Таким образом, понятием «район» охватывается нижний уровень государственного управления и второй уровень местного самоуправления. Сферы государственной и муниципальной компетенции в районах разграничиваются по следующим моделям: модели со значительной степенью вопросов местного значения; модель с максимальной государственной компетенцией; промежуточная модель.

Таким образом, выделение районов как носителей самоуправления указывает на существование в Германии двухуровневой системы организации местного самоуправления.

На одном уровне с районами находятся свободные (не подчиненные районам) города, которые имеют собственные и делегированные сферы деятельности, как и любая община, но также исполняют задачи государственного управления, лежащие на районах. При этом государственный надзор за исполнением свободными городами государственных задач осуществляется средним уровнем надзорных органов власти.

Общины имеют право на собственное наименование, герб, флаг, печать, которое в случае нарушения может защищаться в административных судах или в частноправовом порядке. Наименование общин

устанавливается с разрешения соответствующего надзорного органа власти земли (чаще всего это министерство внутренних дел). Установление наименований внутри общин (например, улиц) относится к компетенции органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления формируются путем всеобщих, равных, непосредственных и тайных выборов, в которых могут участвовать помимо политических партий свободные избирательные объединения или инициативные группы граждан. Причем преимущественно в средних и малых общинах приоритетом пользуются именно свободные избирательные объединения или инициативные группы граждан как наиболее близкие к потребностям местного населения объединения.

В общинах действуют представительный (собрание общины) и исполнительные органы самоуправления. Последние могут включать главного управляющего (бургомистра) и общинный комитет (комиссию) и т. п. Внутри представительного органа общины создаются комитеты как консультативные, так и с правом принимать решения. Комитеты могут формироваться по принципу представительства политических партий и групп избирателей в собрании общины.

В общинах могут также существовать собрания (сходы) граждан как совещательные органы.

За самоуправлением общин осуществляется в Германии государственный надзор, который, однако, носит двоякий характер в зависимости от решаемых общиной задач: в вопросах местного значения — это надзор за соблюдением законодательства; при реализации делегированных полномочий — также надзор за целесообразностью совершаемых действий.

Рассмотрение сущности местного самоуправления невозможно без рассмотрения вопроса о финансовой автономии общин. Финансовая самостоятельность общин является неременным условием самостоятельности и независимости самоуправления в общинах. Государство обязано гарантировать получение общинами и их союзами денежных средств, необходимых для выполнения их задач, и предоставить источники доходов, которыми общины могут распоряжаться под собственную ответственность. К таким источникам доходов общин относятся налоги (большую часть поступлений от которых составляют поступления от подоходного налога), сборы и взносы, финансовые предоставления (в том числе трансферты от Федерации или земель) и частноправовые предоставления и доходы (в том числе от управления муниципальным имуществом). Общины также могут брать кредиты для осуществления своих полномочий, однако это зачастую неблагоприятно сказывается на бюджетах общин, а значит, и всего финансового положения и может поставить их в зависимость от государства.

У районов и некоторых других форм самоуправления (например, общинных союзов) источниками доходов являются также транс-

ферты: для районов — от подчиненных общин (около 1/3 доходной части бюджетов), для союзов — от общин-участниц.

Здесь следует отметить, что общины должны вести спланированную и дальновидную финансовую политику дабы избежать попадания в зависимость от государства, так как в этом случае конституционные гарантии права на самоуправление выхолащиваются.

Как указывалось, общины могут создавать общинные союзы, которые в рамках установленной законом сферы деятельности имеют право самоуправления. Они осуществляют только переданные общинами полномочия и расходуют только переданные финансово-материальные средства.

Общины ФРГ как любые публичные образования не ведут изолированного существования; помимо отношений с государственной властью они могут образовывать союзы между собой. Кроме того, постоянно увеличивающееся число задач, находящихся в компетенции общин, может быть разрешено только благодаря межмуниципальному сотрудничеству. Такое образование муниципальных объединений означает создание общей организации для совместного выполнения определенных переданных участниками задач. Иными словами, обозначенные объединения создаются как территориальные корпорации со своим уставом и с собственными избираемыми населением общин-участниц органами. При этом различают добровольное и обязательное муниципальное сотрудничество.

Вместе с тем проведение общинных реформ, как территориальной, так и функциональной, должно сделать излишним муниципальное сотрудничество или, по крайней мере, сократить значительное число таких муниципальных коопераций.

В регулировании муниципального сотрудничества различают три публично-правовых способа такового: деловое сотрудничество (содружество), публично-правовые соглашения и целевые союзы.

Деловые содружества — это основанные на соглашениях (договоренностях) общин объединения без собственной правосубъектности и без обязательного влияния на участников. Решение таким содружеством муниципальных дел носит для участников инициативный рекомендательный характер.

Публично-правовые соглашения как форма межмуниципального сотрудничества занимают промежуточное положение между муниципальными деловыми содружествами и муниципальными целевыми союзами. Публично-правовые соглашения также не образуют нового носителя прав, который имел бы в собственной компетенции определенные выполняемые задачи. Этим они отличаются от целевых союзов.

Публично-правовые соглашения характеризуются тем, что с их помощью общины-участницы воспринимают и исполняют отдельные или связанные задачи всех общин-участниц. В современном

немецком праве публично-правовые соглашения рассматриваются не более как голая замена целевых союзов формой упрощенного управления (как запасная форма упрощенного управления для целевых союзов).

Публично-правовой договор, лежащий в основе соглашений, заключается только в письменной форме и только между общинами или общинными союзами (но в некоторых землях участниками публично-правовых соглашений могут быть районы). Публично-правовые соглашения состоят, по сути, в делегировании общинам-участникам решения отдельных задач через участие в таких соглашениях. Указанные соглашения строятся на добровольной или обязательной основе, в последнем случае если передаваемые задачи основаны на публичных интересах.

Целевой союз — это публично-правовая корпорация общин и общинных союзов для исполнения отдельных задач, создаваемая как добровольно, так и в обязательном порядке, но это не территориальная корпорация или общинный союз. В целевых союзах действуют постоянные органы: собрание союза и его управляющий.

Как особые формы межмуниципального сотрудничества выделяются также так называемые публично-правовые специальные союзы, которые организуются для разрешения отдельных специально установленных задач. Следует упомянуть также о возможности существования частноправовых форм муниципального сотрудничества, а также комбинированных и других публично-правовых организаций.

Вместе с тем все же неясна конституционно-правовая защита межмуниципального сотрудничества, а именно — совпадают ли по правовому положению объединения муниципального сотрудничества и общинные союзы. Анализ законодательства показывает, что целевые союзы и другие формы муниципального сотрудничества в основе своей не рассматриваются как общинные союзы в смысле положений Основного закона ФРГ и потому не обладают самостоятельным правом самоуправления, но вместе с тем они пользуются конституционными гарантиями самоуправления.

Помимо указанных выше форм сотрудничества в Германии создаются муниципальные руководящие союзы как на уровне земель, так и на федеральном уровне. Указанные союзы могут быть созданы в форме собраний немецких городов, союзов немецких городов и общин или собраний немецких районов. Все союзы координируются Федеральным объединением муниципальных руководящих союзов.

В ФРГ районы и свободные, не подчиненные районам города создают высокие муниципальные союзы, которые строятся в различных землях по следующим типам: территориальные корпорации и союзные корпорации. Данные союзы отличаются по порядку

создания и внутреннему устройству, и, по сути, создаются в землях на уровне правительственных округов, являющихся в случае создания промежуточным звеном государственного управления между земельным и районным.

Е. Я. Егорченкова

кандидат филологических наук, доцент
зав. кафедрой немецкого и романских языков ИГЭА

С. В. Тетерин

аспирант кафедры гражданского права ИГЭА