

К.Н. Локшина

Коммунальное (местное) самоуправление в Германии: исторические основы и особенности современного конституционного регулирувания

Статья посвящена отличительным чертам и этапам формирования коммунального самоуправления в Германии. Автор указывает, что для Германии характерно уважительное отношение к основам самоуправления, муниципальной политике, что связано, прежде всего, с эволюцией данного института. И отечественные, и немецкие исследователи признают факт того, что местное самоуправление в данной стране полностью состоялось и успешно развивается, о чем свидетельствует, например, высокий уровень участия граждан в решении вопросов местного значения. Действующая Конституция ФРГ определяет гарантии существования института местного самоуправления и защищает его основные права. Общинам предоставляется право самостоятельного решения всех проблем под свою ответственность, но в пределах, установленных законодательством.

Ключевые слова: Федеративная Республика Германия, федеральные земли, германская система государственного управления, конституционные гарантии самоуправления, общины и союз общин, муниципальные стратегии, коммунальная политика, местное сообщество, принцип общей компетенции

K. Lokshina

Municipal (local) self-government in Germany: Historical foundations and features of modern constitutional regulation

Germany is characterized by respect for the principles of self-government, municipal policy, which is primarily due to the evolution of this institution. Both Russian and German researchers recognize the fact that local government in this country has fully taken place and is developing successfully, as evidenced, for example, by the high level of citizen participation in solving local issues. The current Constitution of Germany defines guarantees for the existence of the institution of local self-government and protects its fundamental rights. Communities are granted the right to independently solve all problems at their risk, but within the limits established by law.

Key words: Federal Republic of Germany, federal states, German state administration system, constitutional guarantees of self-government, communities and union of communities, municipal strategies, communal policy, local community, the principle of common competence

Самоуправление есть форма саморегулирования, право на которую государство предоставляет отдельным группам (например, профессиональным группам) или учреждениям (например, университетам) или даже предписывает в качестве обязательного средства внутренней организации объединений с принудительным членством (например, в профсоюзах).

Существуют многочисленные объединения, регулируемые публичным правом, создание которых предписано законом и в чьи задачи входит решение определенных вопросов их членов. В данной статье речь идет о коммунальном самоуправлении, от эффективной работы которого, по сути, зависит отношение жителей к конкретной территории [11, с. 167].

Для России эта тематика является чрезвычайно актуальной в связи с усилением внимания со стороны органов государственной и муниципальной власти, ученых, политологов, правоведов к развитию системы местного самоуправления (далее – МСУ).

Следует отметить, что в настоящее время деятельность органов местного самоуправления в РФ идет по пути соблюдения интересов населения, и основная цель МСУ видится в том, чтобы максимально приблизить публичную власть к гражданам [1, с. 88].

Исследователи, анализирующие вопросы отечественного и зарубежного местного самоуправления, полагают, что совершенствованию МСУ в России может помочь, в том числе, знакомство с опытом работы этого общественного института в европейских странах. Так, модель коммунального самоуправления в Германии, с точки зрения политолога В.С. Авдонина, считается одной из самых сильных и эффективных в Европе. Поэтому знакомство с принципами ее создания и функционирования, достижениями в практической работе, решениями институциональных, финансово-экономических, политических, социальных и прочих проблем, очень полезно [1, с. 93].

Ход развития коммунального (местного) самоуправления в Германии подтверждает двойственность его природы: форма самоорганизации граждан, с одной стороны, и часть системы публичного управления – с другой. Исходя из этого, эволюция местного самоуправления в Германии неразрывно связана с развитием системы государственного управления в целом, и может быть всесторонне проанализирована только в этом контексте.

Анализируя этапы образования коммунального самоуправления в ФРГ, отметим, что сам термин «самоуправление» (как государственно-экономическое понятие) впервые стал упоминаться в Германии в 1779 г. [10, с. 123]. Немецкий либерализм до революции марта 1848 г. связывал идею самоуправления с догосударственным состоянием и пытался обосновать ее в духе естественного права. Исходя из такой трактовки, в праве на самоуправление видели далеко не само собой разумеющийся принцип организации государства. Юрист и парламентарий Р. фон Гнейст различал «политическое самоуправление» и «юридическое самоуправление». О политическом самоуправлении говорится тогда, когда задачи публичного управления выполняют неоплачиваемые лица из населения в порядке общественной работы (а не профессиональные служащие и специалисты) [9, с. 54]. Но эта идея политического самоуправления в виду растущей «профессионализации» коммунального управления в современном индустриальном государстве в чистом виде не реализуется.

Юридическое понятие самоуправления определено Хансом Вольфом. В нем речь идет о самостоятельном и независимом отправлении либо перечисленных, либо всех без исключения, либо переданных общественных дел негосударственными носителями или субъектами публичного управления, действующими от своего имени. Смысл юридического самоуправления состоит, по Х. Вольфу, в близости управления на коммунальном уровне к населению, месту и предмету (управления) [11, с. 170].

В современном словоупотреблении элементы обоих понятий часто смешиваются друг с другом, так что речь идет о некоем «материальном понятии самоуправления». В политической науке и науке управления понятие самоуправления обходится, в основном, без указания на конституционные гарантии самоуправления. Между тем, самоуправление является устойчивым и сильным там, где опирается на правовой фундамент.

Коммунальное самоуправление оправдано в силу своей наибольшей, по сравнению с другими уровнями управления, близостью к гражданам. Оно также является выражением принципа субсидиарности. Но его границы, особенно в сфере законодательства, довольно тесны. Совет общины, по сути, не является законодателем, а выполнение законодательных задач остается у земельных парламентов и федеральных законодателей. Тем не менее, существует множество задач, решение которых возможно наилучшим образом именно на коммунальном уровне. Если государство хочет либерализации и дерегуляции, то оно должно всерьез воспринимать местное самоуправление. Но если государство также хочет добиться точности управленческих действий, то оно должно помнить об общинах как носителях управленческих полномочий. В любом случае, гражданское служение начинается с базиса, которым были и остаются общины.

Определенный рывок в развитии коммунального самоуправления Германии произошел в период средних веков, когда общественные дела стали решаться на началах самоуправления. В тот период времени институциональная организация жизнедеятельности сельского сообщества включала: общее собрание обладающих правом голоса крестьян и выборное должностное лицо – председателя (*Vorsteher*). На собрании принимались наиболее важные решения (правила общежития, использования и содержания общественного имущества, применения наказания к нарушителям общественного порядка), а председатель занимался ведением текущих дел сообщества [2, с. 61].

В то же время нельзя сказать, что объем городских привилегий, как и структура управления, во всех городах были одинаковыми. Города различались по их статусу в зависимости от того, каким образом верховная власть осуществляла надзор за реализацией присвоенных или переданных привилегий, и, прежде всего, по степени влияния на процесс формирования и осуществления городского самоуправления земельного правителя – епископа.

Представительным органом граждан являлся обычно городской магистрат (*Stadtmagistrat*) или городской совет (*Stadtrat*), состоящий из бургомистра (*Bürgermeister*) и других членов. Этот орган находился под контролем гильдий купцов (впоследствии и ремесленники через

свои цеховые объединения также начали оказывать серьезное влияние на осуществление политической власти в совете города), а также под контролем верховной власти (в городах земельного подчинения под надзором земельного правителя). Правовую основу городского управления составляло городское право [2, с. 62]. Оно нашло свое отражение, прежде всего, в городских и полицейских уложениях (*Stadt- или Polizeiodnungen*). В них закреплялись устройство городской власти, основные права и обязанности горожан, а также задачи городского самоуправления – осуществление правосудия, защита горожан, сохранение мира и порядка, взимание налогов и других сборов, поддержание торговли и промыслов, забота о бедных и больных, организация военной службы.

В эпоху абсолютной монархии в Германии (XVII–XVIII вв.) развитие коммунального самоуправления было ознаменовано противостоянием власти территориальных правителей (князей), с одной стороны, и сословий, городов – с другой. В итоге данная борьба выразилась в изъятии у сословий, городов и иных корпораций многих прав по участию в осуществлении власти и образовании абсолютных, монархических территориальных государств.

Характеризуя данный период, отметим, что в целях финансового поддержания армии, реализации иных властных, хозяйственных и социально-политических целей абсолютный монарх нуждался в эффективном управлении, упорядоченном бюджетном хозяйстве и надежном, профессионально обученном чиновничестве. Эту роль выполняла полиция, которая понималась в то время весьма широко, как любое административное управление, и выступала в качестве инструмента, помогающего государству заботиться о всеобщем благе (*Wohltat*) [11, с. 143]. Тем самым, публичное управление периода абсолютной монархии характеризуется как «полицейско-государственное». Будучи интенсивным и всеобъемлющим, оно проникало во все сферы общественной жизни, включая сферы свободы и собственности граждан. В качестве способов управленческого вмешательства использовались регламентация, дача указаний, стимулирование (поощрение), оказание содействия. При этом отсутствовало разделение властей: глава государства единолично осуществлял и объединял в себе все три ветви власти, включая законодательную.

С начала XIX в. начинается отсчет современной истории публично-го управления в Германии. Этот период характеризуется последовательным созданием либерального правового государства, основанного на принципах конституционализма и законности.

Обобщая многочисленные источники, посвященные исследованию германского государства, можно выделить следующие основные признаки, характерные для государства и государственной власти данного периода:

- 1) осуществление государственной власти в соответствии и в рамках, закрепленных в конституции основополагающих правил;
- 2) разделение государственной власти, при котором различные виды государственной деятельности осуществляются не подчиненными, а уравнивающими и контролирующими друг друга органами;
- 3) равенство всех граждан перед законом;
- 4) признание сферы «индивидуальной свободы» и вытекающих из нее основных прав: участие народа в осуществлении государственной власти, особенно в правотворчестве;
- 5) соразмерность и прозрачность всей государственной деятельности, которая призвана служить обеспечению и защите свободы и собственности граждан;
- 6) замена «господства отдельного человека» свободным от произвола «господством закона», которому должен подчиняться даже монарх – уже не суверенный властитель, а государственный орган [11, с. 146].

Развитие публичного управления в территориальных единицах земель в период конституционно-либерального государства происходило под девизом «коммунального самоуправления».

Страница новой истории административного управления в Германии открылась городской реформой в Пруссии, главным идеологом которой явился барон Г.Ф.К. фон Штейн. Он развивал идею демократизации государственного управления, начиная с коммунального уровня [2, с. 63]. Данные преобразования, в свою очередь, создали основу для дальнейших теорий независимой от государства общины и для современного понимания места общины в государстве. Юридическое воплощение прусская реформа получила в Городском уложении Штейна, которое положило начало развитию «коммунальных конституций» в других немецких государствах и провинциях.

В качестве наиболее важных среди них в немецкой историко-правовой литературе обычно упоминаются: Вюртембергский Общинный эдикт 1822 г., Баденский Закон об общинах 1831 г., Положения о сельских общинах Саксонии 1838 г. и Вестфалии 1841 г., Положение об общинах Рейнской провинции 1845 г., Саксонское Городское уложение 1832 г., Ганноверское Городское уложение 1851 г., Рейнское и Вестфальское Городские уложения 1856 г., Шлезвиг-Гольштейнское Городское уложение 1869 г. [8, с. 10, 121].

Все эти документы, несмотря на общие черты, отличались друг от друга интерпретацией внутреннего устройства органов местного самоуправления и их взаимоотношений с государством. В них изначально закладывалось существующее и ныне многообразие муниципальных систем. Разнообразие форм муниципального устройства в определенной степени было предопределено и тем, что в Конституции Германской империи право на местное самоуправление, как и отношения между государством и общинами, городами не подвергалось должному правовому регулированию.

Вступление капитализма в новую стадию развития после буржуазно-демократической революции 1918 г. потребовало интеграции местной экономики в общегосударственную систему и усиление вмешательства государства в дела местного самоуправления. Государство выполняло функцию распределения налоговых поступлений между общинами, что раньше было прерогативой земель, таким образом, государство имело возможность сосредоточить в своих руках большую часть финансовых средств и регулировать их использование на местах [6, с. 184].

Установление фашистской диктатуры привело к тому, что традиционное коммунальное самоуправление было уничтожено, и местные представительные органы прекратили свое существование. Деятельность бургомистра находилась под контролем государственных уполномоченных, которые имели неограниченные полномочия в кадровой политике и решении всех местных дел [2, с. 64].

Формирование новой модели местного самоуправления в послевоенной Германии происходило в обстановке фактического краха прежнего немецкого государства – гитлеровской диктатуры «Третьего рейха». Как отмечают немецкие исследователи, в условиях экономического хаоса и распада государственности местные власти фактически первыми были вынуждены взять на себя функции по обеспечению элементарных условий выживания населения, преодоления разрухи, голода, приема и размещения миллионов беженцев [12, с. 45].

Воссоздание ФРГ осуществлялось на конституционно-правовых, демократических и федеративных принципах. Принцип самостоятельности, демократичности и ответственности местного самоуправления был одним из них. Он вошел в состав Конституции (ст. 28) в следующем виде: «...в общинах и общинных округах народом на основе всеобщих, прямых, равных и тайных выборов создается представительный орган... В общинах в функции избранного органа может выступать общее собрание общины. Должно быть обеспечено право общин в рамках закона регулировать под свою ответственность все дела местного сообщества» [3, с. 34–35].

В 1950-е гг. в ФРГ утвердилась система представительной многопартийной демократии и федеративного устройства. В этой системе управление в общинах рассматривалось двояко. Во-первых, как самоуправление местных сообществ, имеющее свою финансовую базу и действующее под свою ответственность в решении местных вопросов. Во-вторых, как нижний уровень трехступенчатой системы государственного управления, действующей на трех уровнях: федерация – земля – община. В этом втором качестве управление в общинах входило в сферу компетенции земель. Земельные парламенты (ландтаги) принимали т.н. коммунальные конституции, регулирующие политико-правовое устройство власти на коммунальном уровне (в общинах, общинных округах, городах) данной земли, а земельные правительства осуществляли надзор за управлением в коммунах.

Крупной вехой в развитии немецкой модели местного самоуправления стало объединение Германии на рубеже 1990-х гг. Хорошо известно, что объединение проходило в режиме «поглощения» или распространения политической и правовой системы ФРГ на бывшую ГДР. Это облегчило становление местного самоуправления в Восточных землях. Там оно фактически создавалось по уже готовым рецептам западногерманской модели и, к тому же, при массивной экономической помощи «старых» земель и консультационной помощи западных специалистов [5, с. 144].

В настоящее время Конституция ФРГ обеспечивает общинам право регулирования всех местных вопросов сообщества в рамках закона и под свою ответственность (ст. 28, абзац 2). Из этого следуют, по крайней мере, три основных гарантии:

- 1) обеспечение общинам статуса субъектов права;
- 2) обеспечение института общинного самоуправления;
- 3) гарантия права на юридическую защиту.

Кроме того, в Конституции существуют и другие гарантии, касающиеся общин и союзов общин.

По действующему праву общины представляют собой объединения, регулируемые публичным правом. В минимальное понятие общины также входит принцип территориального верховенства. Это означает, что община может осуществлять правомочия в отношении жителей своей территории. Для отдельных полномочий в отношении граждан, если это касается их основных гражданских прав, требуются, разумеется, парламентские законодательные решения, соответствующие законодательным гарантиям основных прав [3, с. 93].

Гарантии для общин являются институциональными. Они действительно не для каждой отдельной общины. Отдельные общины не защищены,

например, от упразднения в результате законодательного перераспределения компетенций при территориальной реорганизации внутри территории федеральной земли.

Известны факты, когда в ходе реформ по реорганизации общин, проходивших между 1967 и 1978 гг. в западногерманских федеральных землях, вводилось новое территориальное деление, которое осуществлялось частично с согласия общин, а частично и против их воли.

Федеральный конституционный суд дал трактовку ст. 28, абзац 2 Конституции, ограничив для таких случаев гарантии индивидуальной правосубъектности общин. Суд решил, что в конституционно обеспеченную (т.е. не подверженную ограничениям со стороны законодателей) базовую сферу коммунального самоуправления входят те изменения состава и территории общин, которые осуществляются в интересах общественного блага и проходят при заслушивании мнения затронутых территориальных объединений [3, с. 132].

Следующей гарантией, вытекающей из ст. 28, абзаца 2 Конституции, является обеспечение правового института, носящего название самоуправление общины. Эта гарантия охватывает дела местного сообщества (ст. 28, абзац 2, § 1), компетенцию общин и их ответственность в регулировании дел местного сообщества («под свою ответственность»). Основной закон ставит эти гарантии в зависимость от соблюдения законов («в рамках законов»). Федеральный конституционный суд конкретизировал «дела местного сообщества» как такие потребности и интересы, которые возникли в местном сообществе или имеют к местному сообществу специфическое отношение. Речь здесь идет о таких делах, «которые касаются жителей общины как таковых и которые затрагивают совместное проживание и совместную жизнь людей в (политической) общине» [10, с. 126]. В этом определении речь не идет о делах, которыми община должна руководить, исходя из своих возможностей и ресурсов. Отнесение какого-то «дела» в сферу действия общины в ходе исторического развития менялось. Формулировка Конституционного суда ясно дает понять, что дела местного сообщества не представляют собой раз и навсегда определенного круга задач. Отношение к местным задачам может как возникать, так и исчезать. И в каждом случае надо определять, что относится к делам местного самоуправления.

В итоге это означает, что общины не обладают общеполитическим мандатом. Это означает также, что они не могут заниматься теми предметами, которые находятся в законодательной или управленческой компетенции Федерации или земель и не имеют отношения к местному сообществу.

Но если речь идет о делах местного сообщества, то общины принципиально ответственны за их исполнение. Законодатель ввел бы неверное регулирование, если бы поручил государственной инстанции отправление дел, связанных с исполнением местных задач.

Принцип общей компетенции не означает, что общины для выполнения своих задач располагают безоговорочными правами, особенно в отношении граждан. В рамках разделения государственных полномочий нельзя иметь задач, обладающих правовым приоритетом над правами граждан. Для этого во многих случаях нужен парламентский закон, поскольку в существующем законодательстве затрагиваются существенные аспекты основных гражданских прав.

По делам местных сообществ общинам гарантируется их регулирование под свою ответственность. Это не освобождает общины от подчинения закону и праву, что вытекает из ст. 20, абзац 3 Конституции. Но собственная ответственность открывает для общин, по сравнению с другими государственными структурами, дополнительное правовое пространство. Общины обладают правом на собственную организацию, правом подбора, назначения и увольнения собственного персонала, правом принятия финансовых решений и в необходимых случаях правом планирования на своей территории.

В юридической литературе говорится о приоритете (верховенстве) общин в вопросах организации, персонала, финансов и пространственного планирования. По поводу финансового приоритета в ст. 28, абзац 2, Пр. 3 Конституции делается следующее уточнение: гарантия охватывает также основу самостоятельной финансовой ответственности, к этой основе отнесены находящиеся в распоряжении общин, согласно налоговому праву, экономически эффективные налоговые источники [10, с. 122]. Принцип исполнения задач под собственную ответственность обязывает носителя власти использовать собственные управленческие структуры, собственный персонал, собственные средства и собственную организацию. Этому несколько противоречит положение о рабочих партнерствах, которые федеральное законодательство допускает в качестве совместных структур федерального агентства по труду и коммунальных властей для обеспечения поддержки лиц, находящихся в поисках работы. Но принцип соответствия закону также входит в понятие собственной ответственности, так что в рамках надзора за коммунами внешнее участие и контроль целесообразности их деятельности тоже должны быть допустимы. Это право может, например, осуществляться на основе законодательного нормирования условий предварительного одобрения их деятельности.

Непосредственные конституционные гарантии самоуправления местными делами вовсе не означают, что общины могут осуществлять это полномочие без какого-либо другого законодательного регулирования. Во многих сферах в интересах граждан имеет место приоритет законодательного парламентского (или вертикального) регулирования. Данное регулирование осуществляют не общины и их органы, а земельные или федеральный парламенты, и общины должны руководствоваться теми возможностями, которые им предоставляют законодатели (или обязаны предоставлять ввиду наличия конституционных гарантий в определенных сферах). Так, федеральные законодатели закрепили право общин на строительное планирование в виде Устава в Федеральном строительном кодексе и более подробно определили формы и способы осуществления соответствующих решений. Хотя законодатель и ограничивает возможности действий общин, в то же время, посредством своего регулирования, он открывает общинам возможность применить их приоритет по отношению к гражданам в сфере планирования. Таким образом, государственный законодатель оформляет коммунальное самоуправление.

Но право коммунального самоуправления имеет и горизонтальное измерение. Общины и союзы общин обязаны учитывать интересы друг друга. Это, например, прямо отмечено законодателем в сфере строительного планирования. В § 2, абзац 2 Федерального строительного кодекса предписано, что планы по строительству соседних общин должны быть ими взаимно одобрены [3, с. 34].

Наряду с гарантиями коммунального самоуправления в ст. 28, абзац 2 Конституции имеются и другие конституционные права, которые конкретизируют и укрепляют самоуправление. Здесь следует коснуться ст. 84, абзац 1, Пр. 7 Основного закона, а также относящихся к сфере финансов определений из ст. 106.

Коммуны могут пострадать не только из-за изъятия из их ведения специфических местных задач, их свобода может быть ограничена и в результате возложения на них дополнительных задач земельными и федеральными законодателями.

Поскольку земли, как правило, ответственны за исполнение федеральных законов, то они также определяют и ответственные за это исполнение инстанции внутри земли. В качестве таких инстанций могут быть определены также общины и союзы общин. Федеральный законодатель может оставить это право за собой и указать те земельные органы, которые должны исполнять федеральные законы. В прошлом федеральный законодатель лишь в единичных случаях указывал непосредственные задачи коммуналам. По решению Федерального конституционного суда это было допустимо лишь в качестве исключения. Коммуны к тому же

страдали от недостатка финансовых средств для непосредственного выполнения законодательных предписаний федерального центра. В то время как конституционные положения федеральных земель позволяют требовать у земли возмещения расходов на исполнение земельных предписаний, в федеральной конституции не предусматривается возмещение расходов на исполнение федеральных законов.

Федеральное законодательство, в принятии которого во многих случаях через Бундесрат участвуют и земли, но не участвуют общины, допускало до недавнего времени обременение предписаниями общин и союзов общин без их участия. На это часто жаловались наиболее крупные союзы общин. В рамках федеральной реформы в 2006 г. Основной закон в этом отношении был изменен. Теперь федеральному законодателью определено отказано в праве возлагать на общины и союзы общин дополнительные задачи.

Положения Основного закона по вопросам финансов предоставляя общинам и союзам общин дополнительные правовые возможности. Согласно ст. 106, абзац 5 общины получают право на часть подоходного налога, а согласно ст. 106, абзац 5а получают также право и на часть налога на добавленную стоимость. Ст. 106, абзац 6 определяет, что общины или, в зависимости от законодательства земли, союзы общин, взимают земельный и ремесленный налоги, а также местный потребительский налог и налог на роскошь [5, с. 157]. Общинам дано право устанавливать прогрессивную шкалу земельного и ремесленного налогов в рамках закона. В соответствии со ст. 106, абзац 7 Основного закона общины и союзы общин получают определенную установленную законодательством земли часть от земельного налога на предприятия (подоходного, корпоративного и налога на добавленную стоимость).

Общины и союзы общин не могут вмешиваться в корпус основных гражданских прав, зафиксированных в статьях с 1 по 19 Основного закона. Они не являются носителями этих прав. Например, Федеральный конституционный суд решил, что свобода собственности, провозглашенная в ст. 14 Основного закона, защищает свободу владельца собственности, а не свободу частной собственности вообще. Общины также не могут выступать в правовом отношении в качестве носителей основных гражданских прав. Как объединение публичного права община не является субъектом частного права, а выступает юридическим лицом публичного права. Но она может быть носителем частных прав и обязанностей и занимать также частноправовую позицию в отношении собственности, что позволяет ей заявлять о своих правах и в гражданско-правовом судопроизводстве. Отсутствие права на собственность в смысле основного гражданского права сказывается на общинах

и союзах общин только при их противостоянии государственному вмешательству (против этого гражданин может мобилизовать свои основные гражданские права), но не ограничивает их право на ведение частных правовых дел.

Отметим, что с начала 1980-х гг. города и общины стремятся предложить все больше услуг, которые видоизменяются и приспосабливаются к запросам потребителя. В каждом отдельном случае это происходит по-разному в силу специфических различий в финансовом положении городов, а также возможностей действий. Данные меры рассчитаны на то, чтобы повысить привлекательность территории, стимулировать экономический рост и, наконец, улучшить ситуацию с муниципальным бюджетом.

Таким образом, как показывает проведенный анализ, существенными отличительными чертами организации и правового оформления коммунального самоуправления в Германии являются:

1) определение местного самоуправления на общегосударственном уровне как основного права и правового института с отнесением наиболее важных задач его регламентации на земельный уровень;

2) закрепление двойственной природы коммунального самоуправления как части системы государственного управления и как относительно самостоятельной формы местной демократии;

3) значительная роль бюргерства как элемента гражданского общества в развитии местной демократии;

4) развитие общин и городов как корпораций публичного права;

5) деление предметов ведения местного самоуправления на собственные и переданные государством.

В целом формирование местного самоуправления в ФРГ происходило в направлении большей демократизации и повышения статуса коммунального самоуправления во всей системе властных и политических отношений Германии [7, с. 74].

По мнению юриста Эмиля Маркварта, «местное самоуправление в Германии полностью справляется с теми задачами, которые на него до настоящего времени возлагались» [9, с. 34].

Автор данной статьи имел возможность лично оценить все преимущества действительно эффективной работы органов коммунального самоуправления в немецких землях. Очевидным является активность и равнодушие жителей в принятии и реализации решений, принимаемых местной властью.

В завершение отметим, что высокий уровень развития всей системы местного самоуправления ФРГ, безусловно, определяется историческими традициями, которые складывались на основе опыта и менталитета, что обеспечило эволюцию института местного самоуправления в базовый элемент общества, его основу и опору [4, с. 44].

Библиографический список

1. Авдонин В.С. Развитие местного самоуправления в Германии и России: история, проблемы, перспективы // Политическая наука. 2008. № 3. С. 88–111.
2. Гриценко Е.В. Традиции местного самоуправления в Германии и их историческое значение // Муниципальное право.
3. Жданов А.А. Административное право Федеративной Республики Германии // Административное право зарубежных стран / Отв. ред. А.Н. Козырин. М., 1996. С. 108–127.
4. Зеленкова О.П. Сравнительно-правовая оценка контроля деятельности высшего должностного лица местного самоуправления в России и Германии // Вестник экономической безопасности. 2015. № 5. С. 42–47.
5. Зонтхаймер К. Федеративная Республика Германия сегодня: основные черты политической системы. М., 1996.
6. Кауфман Р. Финансовое хозяйство органов местного самоуправления в Англии, Франции и Пруссии. Т. 1 / Пер. Браудо В.И. СПб., 1910.
7. Локшина К.Н. Чиновники как особая категория людей: к вопросу о специфике муниципальной службы в Федеративной Республике Германия // Актуальные вопросы истории, философии и права. Сб. науч. тр. / Под ред. А.С. Соколова, А.А. Щевьёва. Рязань, 2018. С. 74–77.
8. Оманидзе М.М. Форма правления Германии по Веймарской Конституции 1919 г. // Правоведение. 1981. № 6. С. 81–86.
9. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями / Отв. ред. Э. Маркварт, А.Н. Швецов. М., 2017.
10. Blumenthal W. Kommunale Selbstverwaltung – Schule demokratischer Mitgestaltung. *Politik und Gesellschaft in Deutschland*. Köln, 1994. S. 120–129.
11. Wolff H.J. Verwaltungsrecht: Besonderes Organisations- und Dienstrecht. München, 1994.
12. Wollmann H. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Leipzig, 1999.

Сведения об авторе / About the author

Локшина Ксения Николаевна – старший преподаватель кафедры гуманитарных дисциплин факультета экономики и менеджмента, Рязанский государственный агротехнологический университет им. П.А. Костычева

Ksenia N. Lokshina – Senior Lecturer at the Department of the Humanities of the Faculty of Economics and Management, Ryazan State Agrotechnological University named after P.A. Kostychev

E-mail: kse_lokshina@mail.ru