

***М.Р. Мадоян***

*Российский университет дружбы народов*

## **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ И ГЕРМАНИИ**

Как институт гражданского общества и самостоятельное явление общественной жизни, местное самоуправление своими корнями уходит в глубокую древность. В качестве общинного самоуправления оно существовала еще до периода государственно-организованного общества. Оно пошло длительный период развития человеческого общества - от античного мира до нового времени [3. С. 115].

Муниципальное или местное самоуправление представляет собой систему управления делами, которые носят местный характер, осуществляемая выборными органами, представляющими непосредственно население определенной административно-территориальной страны конкретного государства.

Сам принцип местного самоуправления заключается в том, что участие в управлении общественными делами граждан может быть реализовано самым непосредственным образом именно на местном уровне. При этом, является совершенно очевидным, что существование местных сообществ, которые облечены реальными полномочиями, возможным делает обеспечение такого управления, которое бы было не только наиболее эффективным, но и к нуждам населения максимально приближенным.

В различных странах сила и влияние органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) отражает степень демократизма того политического режима, который существует в конкретном государстве. Данные органы первоначально формировались состоятельными гражданами на основе избирательного права, при наличии различного рода цензовых барьеров (оседлости, образования, имущественного ценза, грамотности). По мере развития демократических принципов происходила и демократизация системы формирования ОМСУ. В результате именно этим органом суждено было превратиться в

наиболее массовые приближенные к народу органы власти. Наиболее существенными признаками самоуправления в настоящее время является значительная самостоятельность и универсальная выборность. Данная самостоятельность, как правило, опирается на муниципальную собственность, на право взимания и последующего распоряжения местными налогами и т.п. Для зарубежных стран характерно существование нескольких типов организации и функционирования муниципальных учреждений. Среди них, в настоящее время выделяются: континентальная (французская), англо-саксонская, местное (коммунальное) самоуправление ФРГ [2. С. 70]. В рамках названных моделей выделяются различные формы и разновидности.

Анализ систем органов местного самоуправления России и ФРГ позволяет выделить ряд общих моментов. Прежде всего, все они обусловлены тем, что эти государства пытаются строить самоуправление на основе тех универсальных принципов демократического характера, которые получили изложение в Европейской хартии местного самоуправления. Как первое, так и второе государство относится к категории федеративных. Мало того, эти два государства отличают и близость правовых систем, а также историческая связанность.

Наличие в оценке роли местного (а для Германии – коммунального) самоуправления, прежде всего, общих исходных принципов в государстве и обществе. Вместе с тем, это не может, да и не должно приводить к игнорированию особенностей правовой интерпретация, а также практической реализации такого института в ФРГ и России. Несомненно, что интеграция Российской Федерации в международное правовое сообщество не обошла стороной и систему правового регулирования местного самоуправления в нашей стране, оказав серьезное влияние на общие принципы как формирования так и функционирования данного института в стране.

Среди данных особенностей, прежде всего, следует выделить следующие:

Если система местного самоуправления России характеризуется в качестве публичной негосударственной власти, то в ФРГ коммунальное самоуправление является ни чем иным как государственной властью. В Германии коммунальное самоуправление

представляет собой публичное (государственное) управление, которое осуществляется организационно обособленными звеньями, являющимися корпорациями публичного права [З. С. 117]. В ФРГ, таким образом, в настоящее время, господствует дуалистическая теория в конституционно-правовой доктрине местного самоуправления. Самоуправление, с одной стороны, признается, ни чем иным, как продолжением на местном уровне государственного управления, в с другой – выступает в качестве легитимного выражения интересов местного сообщества.

Так как в Российской Федерации ОМСУ в систему государственной власти не входят, то и в структуру разделения государственной власти они вписаны быть не могут, а значит, не могут быть отнесены к одной из традиционно выделяемых ее ветвей. В России, местное самоуправление, будучи, фактически, самостоятельным видом власти публичной, организуется на собственных принципах связанных с разграничением правотворческих и исполнительных функций. В ФРГ для коммунального самоуправления свойственно то, что оно является системой публичного управления, а нормы муниципального характера составляют систему норм особенной части административного права.

Для ФРГ характерно закрепление организационной модели местного самоуправления в земельных законах о районах (общинах), а организационное верховенство коммун ограничивается правом по определению внутренних административных структур, а в соответствии с законами конкретных земель и некоторых других вопросов, связанных с внутренней организацией. Структура ОМСУ в Российской Федерации населением определяется самостоятельно из числа возможных, закрепленных положениями ФЗ-131. Таким образом, можно констатировать, что выбор организационной модели самоуправления в России остается за конкретным муниципалитетом. Для современной России характерной особенностью организации ОМСУ является собственная легитимность и самостоятельность.

Как уже упоминалось выше, Россия и Германия являются федеративными государствами, а потому, различие именно моделей федеративного устройства, служит

предопределяющим фактором различных подходов к разграничению предметов ведения, и, прежде всего, на уровне Федерации и ее субъектов.

Прежде всего, стоит отметить то обстоятельство, что если в ФРГ правовая регламентация коммунального самоуправления относится к компетенции земель, то в Российской Федерации – это предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов. Не смотря на то, что как в ФРГ так и в России проводится разграничение между отраслевым и правовым надзором (контролем), можно отметить различия не только организации государственной надзорной (контрольной) деятельности, но и в ее методах и формах. В качестве примера можно назвать то обстоятельство, что до последнего времени в России развития не получила такая форма отраслевого контроля, как «дача указаний», в то время, как в Германии – это наиболее распространенное явление [2. С. 69]. Стоит отметить тот факт, что для ФРГ характерно наличие выработанных многообразных форм правового надзора за актами издаваемыми коммунами в рамках предоставленной им автономии правотворчества. Здесь речь идет как об уставах, так и о положениях. В России преимущественно речь идет об уставах, но, вместе с тем, и иные акты находятся под контролем правового управления субъекта и надзором прокуратуры, благодаря чему обеспечивается определенное однообразие. Весьма распространенными, наряду с такой категорией как «доведение до сведения» являются такие формы надзора как «утверждение» и «представление» акта местного самоуправления.

Несмотря на существующие различия в демократическом развитии рассматриваемых стран, при сопоставлении немецкого и российского законодательства, а также имеющих теоретических подходов к анализу соотношения данного института, можно отметить ряд следующих общих моментов:

Во-первых, это закрепление института местного самоуправления в Конституции государства в качестве важнейшего принципа правового и демократического государства.

Во-вторых, провозглашенная обязанность гарантировать государством местное самоуправление.

В-третьих, признание фактически двойкой природы данного института – сочетания в местном самоуправлении управленческого (властного) и демократического начал.

В-четвертых, осуществление населением определенного муниципального образования (территориальной корпорацией) в рамках закона и под собственную ответственность вопросов местного самоуправления [1] [4].

В-пятых, наличие на всех уровнях (община, район (уезд), муниципальное образование) выборного органа МСУ, который формируется на основе всеобщих, свободных, прямых, равных выборов, как правило, при тайном голосовании .

В-шестых, не только установление, но и изменение границ того или иного муниципального образования государством с учетом мнения того населения, которое проживает на соответствующей территории [1] [5].

В-седьмых, закрепление такого принципа как материальное и финансовое возмещение затрат государством необходимых для реализации переданных муниципалитету государственных полномочий [1] [4].

Несомненно, что международный опыт необходимо перенимать, и, притом, исключительно положительный, и в то же время, эффективность его использования, как показывает практика, напрямую зависит от того, насколько правильно его удастся понять. Как правило, это связано со сложностью перевода с иностранных языков на русский.

Подводя итог, можно констатировать, что в ФРГ был накоплен достаточно обширный опыт в организации и функционировании ОМСУ, который в практике применения на российской почве был бы весьма полезен, но на сегодняшний день учитывается не достаточно.

## ЛИТЕРАТУРА

[1] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // СПС - КонсультантПлюс

[2] Элмерс Д. Местное самоуправление в Германии // Государство и право. 2002. № 3.

- [3] Шарипова Э.Я., Владимиров И.А. Сравнительный анализ системы местного самоуправления России и Германии // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. I. - М.: РИОР, 2011.
- [4] Eisenberg E., Welz C. Allemagne: collectivites locales et federalism // Les collectivites decentralisees de l'Union Europeenne / Dir. A. Delcamp. P.: DF, 1994.
- [5] Schmidt-Eichstaedt G. Grundformen der inneren Gemeindeverfassung in der BRD, in Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung // Hrsg. Von O.-W/Gabriel.-Muenchen.