

На правах рукописи



Хамидов Булат Анясович

**РАЗВИТИЕ САМОУПРАВЛЕНЧЕСКИХ НАЧАЛ МЕСТНОЙ
ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ ГЕРМАНИИ (НА ПРИМЕРЕ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЗЕМЛИ СЕВЕРНЫЙ РЕЙН-ВЕСТФАЛИЯ)**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

28 ЯНВ 2010

Уфа – 2009

Работа выполнена на кафедре политологии, социологии и связей с общественностью Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Уфимский государственный нефтяной технический университет».

Научный руководитель

доктор философских наук, профессор
Дорожкин Юрий Николаевич

Официальные оппоненты

доктор юридических наук, профессор
Еникеев Зуфар Иргалиевич

кандидат политических наук, доцент
Шонин Николай Егорович

Ведущая организация

**ГОУ ВПО Челябинский
государственный университет**

Защита состоится «19» февраля 2010 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.013.13 при Башкирском государственном университете по адресу: 450074 г. Уфа, ул. 3. Валиди, 32, ауд. 310, гл. корпус.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башкирского государственного университета, с содержанием реферата – на официальном сайте Башкирского государственного университета www.bashedu.ru.

Автореферат разослан «18» января 2010 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор философских наук,
профессор



А.А. Вальков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление является тем уровнем публичной власти, который оказывает на человека наибольшее влияние с первых дней его жизни, регулирует его отношения с обществом и, в конечном счете, формирует в его сознании понятие родины. Если воспользоваться концепцией «концентрических кругов» Р. Хилсмена, то можно сказать, что после семьи именно община (коммуна, город, село) является первым концентрическим кругом, объединяющим граждан в единый коллектив, интересы которого теснейшим образом связаны с интересами как каждой семьи, так и человека в отдельности.

Это место общины в жизни людей было причиной постоянного внимания к ее развитию, совершенствованию управления ею и борьбы общины за право самой управлять своей жизнью. Причем, если в прошлом государство чаще всего старалось усилить свое влияние на органы местного самоуправления, вплоть до превращения его в уровень государственной власти (что и удавалось при тоталитарных режимах), то в наше время именно государство (если оно, конечно, демократическое) оказывается более всего озабоченным проблемами совершенствования местного самоуправления.

Особенно показательна в этом плане Федеративная республика Германия. Об этом свидетельствует, например, тот факт, что реформы системы местного самоуправления идут в Германии практически непрерывно с XIV века: «Золотая булла» Карла IV от 1356 года, решения Вестфальского договора 1648 г., реформы барона фон Штейна 1804-1808 гг. и князя Харденберга 1810-1822 гг., реформы Великого князя фон Бисмарка 1872-1878 гг., реформы периода Веймарской республики, реформы нацистов, реформы после II мировой войны, реформы 1990-х годов, особенно в связи с воссоединением Германии, и реформы, проводимые в настоящее время, в том числе и в рамках федерального пакета реформ «Агенда 2010».

С начала 90-х годов XX века высококонъюнктурными оказываются все темы, которые связаны с центральным элементом проблем местного самоуправления, а именно с участием граждан в регулировании дел местного сообщества. Эта конъюнктура сохраняется до сегодняшнего дня. Практически идущие сейчас дискуссии, концентрирующиеся преимущественно на вопросе участия граждан в решении местных задач и проблем, являются третьим раундом обсуждения этой неисчерпаемой темы после дебатов 70-х годов по поводу участия граждан в самоуправлении и дебатов 80-х годов по теме «Помоги себе сам».

Несмотря на достигнутый уровень демократии и успехи в области совершенствования местного самоуправления, актуальность этой темы

возрастает. Открываются новые возможности расширения участия граждан в управлении делами общины. Такие возможности предоставляют, прежде всего, новые информационные и коммуникационные технологии. Реализация проектов по их применению в виде так называемой «электронной ратуши» в отличие от «каменной ратуши» не только позволяет повысить эффективность представительной демократии, но и расширяет применение методов непосредственной демократии.

Еще более усиливает актуальность данной темы «...небывалая скорость перемен, которые наблюдаются во всех сферах муниципальной политики в конце этого века (XX века. – Б.Х.). Не только в отношении германо-германского объединения справедливо высказывание: “Столько начинаний никогда не было“. Силовое поле муниципальных перемен, насыщенных напряженностью, можно грубо обозначить ключевыми словами глобализация, европеизация, экономизация / приватизация, реформа управления и демократизация»¹.

Роль самоуправленческих начал в управлении территориями непосредственного проживания возрастает еще и потому, что именно на этом уровне каждый гражданин, вне зависимости от его профессионально-образовательного статуса, может быть не только свидетелем, а прямым участником управленческих актов.

В германских землях на местном уровне накоплен значительный и продвинутый опыт развития самоуправленческих начал, в том числе и в транзитологическом аспекте, изучение которого будет крайне полезно для России.

Совершенно очевидна необходимость изучения опыта реформ в федеральной земле Северный Рейн – Вестфалия и возможности его использования в России, поскольку некоторые проблемы трансформации и совершенствования системы местного самоуправления в этой земле находят свое отражение в современном развитии самоуправленческих начал в России. Данный опыт реформ имеет значение также и в плане его применения в отдельных субъектах российской федерации, так как в основе своей имеет результаты реформирования местного самоуправления в крупнейшей и самой развитой федеральной земле Германии.

Степень разработанности проблемы. Проблемы самоуправления волнуют граждан с древнейших времен, уже с тех пор, когда еще не было четкого разделения государственной и муниципальной власти, когда государства были фактически городами с подчиненными их влиянию окрестностями. Так что первыми исследователями этой области можно смело называть древнегреческих государственных деятелей и ученых

¹ Roth, Roland. Vorwort. In: Wollmann, Helmut/ Roth, Roland (Hrsg.). Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Leske + Budrich GmbH, Opladen 1999. S. IX:

Солона (VI век до н.э.) и Перикла (V век до н.э.), известных своими реформами, Платона (V век до н.э.) и Аристотеля (IV век до н.э.), создавших модели государственного устройства и пытавшихся (Платон) осуществить их на деле.

Для Средних веков, Нового времени, да и Новейшего времени до второй половины XX века в Германии, как и во всем мире, больше было свойственно заниматься вопросами государственной власти, нежели местного самоуправления. Последние решались на уровне практики. Здесь следует в первую очередь упомянуть барона фон Штейна, бывшего в 1804-1807 г.г. министром финансов и экономики, в 1807-1808 г.г. - руководящим министром королевства Пруссия, продолжателем его дела князя Карла Августа фон Харденберга, государственного канцлера Пруссии в 1810-1822 г.г., а также такие исторические личности как Герхард Иоганн Давид фон Шарнхорст, прусский генерал и военный теоретик, и Вильгельм барон фон Гумбольдт, языковед и политик, основатель Берлинского университета.

Потребность, и притом настоятельная, в теоретическом осмыслении места и роли местного самоуправления в структуре публичной власти возникла в Германии после II-ой мировой войны, т.е. прежде всего с появлением проблем, свойственных трансформационному обществу. В сфере *транзитологии* применительно к проблемам местного самоуправления явно доминируют немцы М. Берг, Х. Волльманн, Х.-У. Дерлин, В. Зибель, К. Кёниг, М. Нагельшмидт, К. Оффе, В. Ренч, Р. Чада, представивших специальные исследования.

Уже более полувека в Германии ведется интенсивная работа по вопросам *теории местного самоуправления* в условиях федеративного государства. Больше всего исследований по данной тематике проведено такими немецкими учеными, как Х. Бауэр, Э. Штойбер, Х. Кильпер, Р. Лютта, О. Кимминих, Т. Ниппердай, М. Френкель и др.

Поскольку практическая политика не может эффективно осуществляться без разумного распределения полномочий между ветвями публичной власти, то совершенно естественно, что *принцип субсидиарности* и его реализация через законодательные акты на высшем и региональном уровнях государственной власти стали объектом исследований и при изучении проблем местного самоуправления. Вклад в исследование этого вопроса внесли такие немецкие ученые как А. Вегенер, Я. Вернер, Д. Веспер, К. Керн, Х. Кильпер, Т. Кройдер, Р. Лютта, Р. Майниц, К. Хоффманн, Р. Хрбек, К. Шаафкамп, У. Шееле, В. Шерф, Г. Шмидт-Айхштэйт, М. Штернберг, Э. Штойбер.

Большое место в изучении вопросов строительства и функционирования системы местного самоуправления занимают *правовые аспекты*, поскольку этот уровень публичной власти не обладает правом

законотворчества. Из немецких исследователей большой вклад внесли Х. Бауэр, К. Вэхтер, О. Гённевайн, А. фон Мутиус, Х. Пагенкопф, Г. Ресс, В. Хоппе, К. Цухорн, Г. Шмидт-Айхштэдт, Э. Шмидт-Асманн, Э. Штойбер, Р. Штобер, Б. Штюэр. Особо следует отметить Н. Вэсселера, Д. Крэлля и Х.-У. Эриксена, занимающихся вопросами *муниципального права* в земле Северный Рейн – Вестфалия. Вопросам муниципальных уставов посвятили свои исследования М. Борхманн, Г. Шмидт-Айхштэдт, И. Штаде.

В сфере исследования вопросов *связей с общественностью* заметный вклад внесли немецкие ученые вследствие внедрения «Новой модели управления», так что сейчас их основное внимание уделяется так называемой «электронной ратуше». Здесь лидерами являются Б. Грабоу, Х. Райнерманн, Т. Харт, Х. Хилл, Ст. Фредерикс, О. Шмидт и Г. Швабе. Важной сферой исследований являются вопросы *профессиональной подготовки кадров* муниципальных работников. Важный вклад в разработку этой проблемы внесли немецкие ученые К.-Х. Беркемайер, Х. Берклинг, З. Неккель, Р. Штобер.

Явно лидируют немецкие ученые в разработке вопросов *межмуниципального сотрудничества*: А. Бунцель, Р. Зандер, П. фон Кодолич, Н. Лангель, М. Райденбах, Ф. Райциг, В. Хайнц, Б. Холльбах-Грёмиг. Особенно интересно исследование Беаты Холльбах-Грёмих проблем межмуниципального сотрудничества в сфере экономической и инфраструктурной политики.

Немало работ посвящено вопросам *роли политических партий* в формировании и функционировании органов местного самоуправления. Здесь следует упомянуть М. Каазе, Н. Керстинг и Й. Рашке.

Вопросами *взаимоотношений органов власти и населения* плодотворно занимались Х.-Г. Велинг, Х. Вольмманн, Х. Клагес, П. фон Кодолич, К. Райхард и др.

Больше всего исследований посвящается проблемам *оптимизации и реформирования* системы местного самоуправления. Издается большое количество монографий, сборников, регулярно организуются конференции и «круглые столы». В центре исследований немецких авторов находятся прежде всего проблемы внедрения «Новой модели управления», сущность которой заключается прежде всего в расширении *сотрудничества между органами публичной власти и «достаточно состоятельными» частными акторами* (Public Private Partnership) через либерализацию и приватизацию решения муниципальных задач. Этот тип сотрудничества, значение которого стало особенно возрастать со второй половины 1980-х гг., является предметом исследования таких ученых, как С. Болай, Й. Либбе, Ст. Томериус, Я.Х. Трапп, У. Штеккерт, В. Хайнц, К. Шюльц.

Составной частью реформы является и идея превращения органов местного самоуправления из учреждения в своего рода предприятие по

оказанию коммунальных услуг. Эти и другие направления реформы местного самоуправления интенсивно исследуются такими учеными, как Г. Баннер, М. Берг, Б. Бланке, Й. Богумил, С. Болай, А. Х.-Г. Велинг, О. Винкель, Э. Вихманн, Х. Волльманн, Б. Грабоу, Р.-Р. Граухан, Х.-У. Дерлин, В. Зибель, К. Кениг, Л. Кисслер, Х. Клагес, П. фон Кодолич, М. Нагельшмидт, Ф. Нашольд, М. Прёль, Д. Пютцхофен, К. Райхард, В. Ренч, Р. Рот, Я. Х. Трапп, Л. Хольткамп, Э.-О. Штюбер.

Новым направлением исследований в Германии является идея «электронной ратуши» как современного инструмента непосредственной демократии, позволяющего установить постоянно действующую связь активных граждан с представительным органом и администрацией муниципального образования. Интенсивно в этой области работают Б. Грабоу, Х. Райнерманн, Т. Харт, Х. Хилл, М. Хиррикс, Ст. Фредерикс, О. Шмидт. В земле Северный Рейн-Вестфалия, особенно интересующей нас, вопросами совершенствования системы местного самоуправления занимаются У. Андерсен, Р. Боферманн, Й. Богумил, А. Кост, А. Зайдель-Шульце и др.

Опыт Германии в сфере развития и совершенствования местного самоуправления интенсивно изучается российскими учеными. Здесь следует назвать такие имена российских ученых как, А. Автономов, И. Бусыгина, Т. Белкина, Ю. Стариков, Е. Гриценко и др. Наибольший интерес вызывает у них опыт таких федеральных земель как Бавария, Баден-Вюрттемберг, Северный Рейн-Вестфалия. Обмену опытом способствует участие зарубежных, в первую очередь немецких ученых, в научных конференциях, проводимых в России, и их публикации в российских журналах и сборниках (Х. Бауэр, Э. Дюран, И. Версет, Г. Люхтерхандт, Ф. Мензинг, Х. Нагельшмитц, Э. Штойбер, Д. Элерс и др.).

В немецком опыте, особенно в земле Северный Рейн-Вестфалия, накоплено уже немало нового («Новая модель управления», муниципальная администрация как предприятие коммунальных услуг, «электронная ратуша»). Однако, приходится констатировать, что именно эти аспекты немецкого опыта изучаются в России недостаточно, а такой, на наш взгляд, весьма перспективный, аспект реформ местного самоуправления, как Public Private Partnership, и вовсе обойден вниманием.

Высокая степень актуальности, большая значимость проблем и недостаточная изученность немецкого опыта определили выбор темы диссертационного исследования.

Объект диссертационного исследования - система местного самоуправления в современной Германии.

Предмет исследования — реформирование системы местного самоуправления в федеральной земле Северный Рейн – Вестфалия.

Цель работы - исследовать тенденции и особенности развития самоуправленческих начал в системе местной власти современной Германии на примере федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия.

Задачи исследования:

1. Определить теоретико-методологические основы исследования проблем местного самоуправления в системе публичной власти Германии.
2. Раскрыть особенности национального опыта местного самоуправления в германском обществе.
3. Выявить основные тенденции развития самоуправленческих начал местной власти в земле Северный Рейн-Вестфалия в современных условиях.
4. Рассмотреть возможности расширения участия граждан в управлении местной территорией.
5. Показать значение политических партий и общественных объединений для деятельности органов местной власти.

Теоретико-методологическую основу исследования составила общепринятая во всем мире и отраженная в Европейской хартии о местном самоуправлении и национальных законодательствах концепция местного самоуправления как низового негосударственного уровня публичной власти, а также труды германских и российских ученых, таких, как Х.Х. фон Арним, А. Кост, Х.-Г. Веллинг, Х. Волльманн, Р.-Р. Граухан, Б.Й. Шнайдер, А.С. Автономов, А.Е. Когут, В.А. Гневко, В.Е. Чиркин.

Исследование основывается на системном и структурно-функциональном подходе. На отдельных этапах применялись исторический и сравнительный методы, а также общенаучные методы.

Информационную и эмпирическую базу исследования составили Основной закон ФРГ и Конституция земли Северный Рейн-Вестфалия, Положения о районах и общинах земли Северный Рейн-Вестфалия, а также земель Бавария и Баден-Вюртемберг, материалы Конгрессов городов и общин ФРГ и земли Северный Рейн-Вестфалия, материалы научных конференций и материалы исследований немецких и российских ученых в журналах Немецкого института урбанистики и Немецкого журнала коммунальных наук и др.

Научная новизна работы заключается в следующем:

- Уточнено содержание политико-правовых принципов функционирования местного самоуправления в Германии: субсидиарность; управление под свою ответственность и в интересах местного населения; осуществление местного самоуправления через представительные и исполнительные органы власти и институты прямой демократии; взаимосвязь полномочий местной власти и средств их осуществления; прерогатива норм международного права и Европейской хартии о местном самоуправлении.

- Выделены особенности развития национального опыта местного самоуправления в германском обществе: 1) совершенствование системы местного самоуправления до Второй мировой войны осуществлялось центральными госорганами; 2) создание после 1945 г. каждой федеральной земель Положений о местном самоуправлении; 3) отсутствие в настоящее время федерального закона о местном самоуправлении в ФРГ; 4) существование различных влиятельных объединений городов от имперского/федерального до земельного уровня; 5) создание в 1990-е годы при Конгрессе городов и общин Германии Коммунального коллективного комитета по вопросам реформирования системы местного самоуправления; 6) утверждение с начала XXI века новой сферы деятельности общин: экологически ориентированной экономической политики.

- Раскрыта сущность нынешней модернизации системы местного самоуправления в Германии, направленной на формирование Новой модели управления: 1) сокращение объема государственных поручений; 2) разделение управленческих и производственных функций органов местной власти и преобразование ратуши в «предприятие коммунальных услуг»; 3) либерализация и приватизация оказания коммунальных услуг; 4) внедрение информационных технологий в сферу местного самоуправления («электронная ратуша»), в том числе и как средства обеспечения прямой демократии.

- Выявлена специфика участия политических партий в развитии самоуправленческих начал в Германии, включая землю Северный Рейн-Вестфалия: 1) партии на этом уровне общественной жизни являются всего лишь «общественными организациями среди прочих общественных организаций»¹; 2) партийная принадлежность кандидатов сохраняет свое значение только при выборах в совет общины (для формирования фракций); 3) кандидат на должность бургомистра не обязан быть членом какой-либо политической партии, важны только его личностные характеристики и профессионализм, «...партии обращаются к видным личностям с просьбой выставлять свою кандидатуру от их имени, их избирают, и лишь после этого они занимают посты в партии»².

- Показана специфика реформы системы местного самоуправления в земле Северный Рейн-Вестфалия: 1) принято новое Положение об общинах земли; 2) изменены статусы совета общины и бургомистра; 3) совет общины и бургомистр избираются в ходе всеобщих,

¹ Wehling, Hans-Georg. Kommunalpolitik. In: Weidenfeld, Werner / Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.) Handbuch zur deutschen Einheit. Bonn 1996, aktualisierte Neuausgabe. © Bundeszentrale fuer politische Bildung. S.433.

² там же, S.433.

прямых, свободных, равных и тайных выборов; 4) в новом Положении об общинах закреплены формы непосредственной демократии: гражданские инициативы и референдумы; 5) принятие в 1998 г. специального закона о моделях муниципализации, позволяющего проводить пилотные эксперименты и др.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что она дает приращение знаний в области развития системы местного самоуправления в современных условиях. Внедрение «Новой модели управления» и первые результаты ее применения на практике в Германии показывают направления развития системы местного самоуправления в условиях правового государства с рыночной экономикой. Данное исследование может служить ориентиром для дальнейших теоретических исследований и практических преобразований. Результаты диссертационной работы, отражающие опыт Германии в целом (новая модель управления) и земли Северный Рейн-Вестфалия, в частности (например, осуществление инноваций в сфере местного самоуправления в форме пилотных проектов, принятие закона о моделях муниципализации, позволяющего проводить модельные эксперименты), могут оказать существенную поддержку ученым и политикам как России, так и Башкортостана в деле совершенствования системы местного самоуправления. Материалы диссертационного исследования могут также использоваться для разработки лекционных курсов и спецкурсов по политологии и муниципальному праву.

Апробация результатов исследования. Различные положения диссертационного исследования излагались в ходе участия в работе научных конференций: Международной научно-практической конференции «Вторая мировая война в зеркале современности» (Уфа, 2005); научно-практической конференции «Конституционно-правовое регулирование и политическая практика реализации административной реформы в Российской Федерации и её субъектах» (Уфа, 2006). Основные положения и выводы диссертации представлены в 4 публикациях общим объемом 2,5 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, двух параграфов в первой главе и трех во второй, заключения и библиографического списка. Общий объем диссертации – 192 страницы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее разработанности, определяются объект и предмет изучения, цели и задачи, теоретико-методологические основы

исследования, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе «Местная власть в германском обществе: опыт самоуправления» раскрываются методологические аспекты и теоретические основы местного самоуправления и исследуются особенности национального опыта развития местного самоуправления в германском обществе.

В первом параграфе «Теоретико-методологические аспекты исследования проблем местного самоуправления в системе публичной власти Германии» отмечается, что местное самоуправление согласно общепринятой трактовке, закрепленной в Европейской хартии о местном самоуправлении 1985 года, является негосударственным уровнем публичной власти, деятельность которого основывается на принципе субсидиарности. Важность исследования этого уровня заключается прежде всего в том, что органы местного самоуправления: а) ближе всего к народу, б) дают возможность даже не искушенному гражданину принимать активное участие в решении общественных задач, в) в годы социальных катастроф остаются фактически единственными органами власти. По этой причине государство всегда уделяет большое внимание этому негосударственному уровню публичной власти, создавая правовую основу для его функционирования в интересах населения и государства в целом. Авторитарные и тоталитарные государства идут даже на преобразование местного самоуправления в низовой уровень государственной власти.

Государство, сознавая важность местной власти для оптимизации системы управления в целом, поручает органам местного самоуправления выполнение определенных государственных задач при обеспечении надлежащего финансирования. Отсюда и деление муниципальных задач на чужие (государственные) и собственные, финансируемые из бюджета муниципалитетов. Более того, в современной Германии часть органов местного самоуправления, а именно районные органы местного самоуправления, являются одновременно и низшим уровнем государственной власти.

В соответствии с вышеназванными особенностями местного самоуправления в качестве методологической основы анализа структуры и характера функционирования системы местного самоуправления диссертант систематизирует следующие принципы: правовой; принцип субсидиарности; принцип взаимосвязанности; структурно-формационный; типологический; партийный; функциональный; сравнительно-исторический. На этом основании исследователь приходит к следующим выводам.

Система местного самоуправления, будучи негосударственным уровнем публичной власти, вынуждена действовать только в правовом

поле, создаваемом органами государственной власти. Задачи местного значения должны в соответствии с принципом субсидиарности выполняться местной властью. Во избежание перегрузки бюджетов органов местного самоуправления государство, поручая им выполнение дополнительных задач, должно в полной мере обеспечивать их финансирование. Система и характер местного самоуправления формируются соответственно социально-экономической формации и государственному устройству. Город / община имеет двойной характер как политической коммуны и как ячейки гражданского общества, что позволяет расширить политические права граждан и их возможности действовать в сфере общественной самоорганизации и самоопределения. Местное самоуправление является тем уровнем публичной власти, где личные и профессиональные качества участников политических процессов превалируют над ролью политических партий. В ФРГ этот фактор еще дополнительно усилен тем, что конституция страны запрещает императивный мандат. Набирает силу тенденция public-private-partnership, что ведет к превращению органов самоуправления в «комбинат коммунальных услуг». Перспективы развития самоуправления нельзя рассматривать без учета его места в истории и без сравнения с синхронно существующими системами в других странах.

Во втором параграфе **«Особенности национального опыта местного самоуправления в германском обществе»** исследуется содержание национального опыта развития самоуправленческих начал в Германии. До образования ФРГ вопросами реформирования системы местного самоуправления занимались центральные государственные органы. После образования ФРГ, а также после воссоединения двух германских государств, прерогатива в формировании законодательной базы для системы местного самоуправления была отдана федеральным землям, что соответствует специфике германского федерализма. Состоит эта специфика в том, что германские империи, предшественники современного германского государства, возникли в результате объединения суверенных немецких государств, оговаривавших для себя определенные полномочия. По этой причине в ФРГ нет специального федерального закона о местном самоуправлении.

Диссертант отмечает еще одну отличительную черту ФРГ: она создавалась на руинах разгромленного в войне нацистского государства, разделенного победившими союзниками на зоны оккупации. И в этих зонах единственными властными структурами оставались только органы местного самоуправления, которые выстраивались в соответствии с представлениями оккупационных властей. В результате в разных зонах были введены, правда, с учетом местных традиций новые муниципальные уставы. Исключение составили земли Нижняя Саксония и Северный Рейн-Вестфалия (в них была введена «британская модель», так называемый *Северогерманский Устав городских советов*) и советская зона оккупации,

где государственное строительство осуществлялось по советской модели. Другими целями оккупационных властей были децентрализация и смещение центра тяжести на местное самоуправление, чтобы таким образом строить новую немецкую власть «снизу вверх». Помимо чисто политических соображений оккупационные власти обязывали к этому потребности выживания гражданского населения. Быстро обеспечить такое выживание можно было только на местном уровне, так как *«Коммунальная политика есть в сущности экономическая, социальная и культурная политика обеспечения бытия, которая прежде всего и в первую очередь служит обеспечению повседневных потребностей, и притом способом, приближенным к проблемам и гражданам, с привлечением самих граждан. Как раз во времена кризисов и катастроф, переходных периодов и крушений государств общины и районы образуют элемент непрерывности и стабильности, представляют собой тот уровень государства, дееспособность которого меньше всего стеснена»*¹. Тем более что, как отмечает маститый исследователь проблем местного самоуправления Х.-Г. Велинг, для этого имелась хорошо сыгранная муниципальная администрация, желающая и способная работать.

Введенные муниципальные уставы весьма скоро стали проявлять свои недостатки и в стране практически во всех землях начались корректировки положений об общинах и земельных районах, причем сегодня последние имеют в ФРГ двойной статус: их органы самоуправления выступают одновременно низшим уровнем государственной (региональной) власти.

Несмотря на то, что правовое регулирование вопросов местного самоуправления согласно Основному закону ФРГ является прерогативой земель, все чаще и в среде ученых, и политиков раздаются требования унификации уставов местного самоуправления. Но пока не удалось решиться ни в пользу какого-то одного устава, ни создать новый, единый для всех.

В настоящий момент в Германии завершается процесс реформ, инициированный федеральным правительством и получивший название «Агенда 2010». Этот пакет реформ предусматривает, в частности и реформу системы местного самоуправления, которая началась, однако, гораздо раньше. Хотя изменения уставов общин шли permanently, решительный поворот к комплексному реформированию всей системы местного самоуправления произошел лишь после объединения Германии, под воздействием необходимости восстановления самоуправления общин в бывшей ГДР. Но поскольку там могли быть введены только уже существующие в западной Германии образцы, которые и сами нуждались в улучшении, то процесс анализа существующего положения в этой сфере и

¹ Wehling, Hans-Georg. Kommunalpolitik. In: Weidenfeld, Werner / Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.) Handbuch zur deutschen Einheit. Bonn 1996, aktualisierte Neuausgabe. © Bundeszentrale fuer politische Bildung. S.429.

разработка идей охватила всю страну. Как бы то ни было, центральными составными частями охватывающего теперь всю территорию страны движения реформ являются введение прямых выборов бургомистра и голосования в форме плебисцитов и референдумов. Так что перманентное реформирование системы местного самоуправления в Германии является ее характерной особенностью.

В качестве особой характерной черты местного самоуправления в Германии отмечается также и то, что на протяжении столетий важную роль в совершенствовании самоуправления в Германии играли и продолжают играть различные объединения городов от имперского/федерального до земельного уровня. Более того, в 1990-е годы для оказания методологической помощи землям в деле реформирования системы местного самоуправления при Конгрессе городов и общин Германии был создан Коммунальный коллективный комитет по вопросам упрощения управления (ККК), разработавший Новую модель управления, нацеленную на создание нового принципа функционирования органов самоуправления, чтобы разорвать неэффективную связь управленческой и исполнительской функций: сам постановляю, сам исполняю, сам контролирую и сам даю себе оценку.

Примечательно, что именно в земле Северный Рейн-Вестфалия земельный Конгресс городов работает особенно активно, выполняя в первую очередь следующие три задачи: 1) активно представлять в ландтаге и земельном правительстве и многочисленных других организациях местное самоуправление в целом и города в особенности; 2) консультировать свои города-члены конгресса и информировать их о всех значимых для муниципалитетов событиях; 3) организовывать обмен опытом между городами-членами конгресса.

Для выполнения этих задач Конгресс городов земли Северный Рейн-Вестфалия выпускает ежемесячный журнал «Eildienst-Information für Rat und Verwaltung» («Информация скорой службы для Совета и администрации»). В нем публикуется информация членов конгресса, статьи и сообщения из сферы муниципальной практики, информация о модельных проектах городов, которые углубляют обмен опытом между городами-членами конгресса. Сама же работа Конгресса документируется в деловом отчете, который подготавливается каждые два года к собранию членов. Конгресс городов земли Северный Рейн-Вестфалия, в качестве общественной организации выполняет и политические задачи и является одной из важнейших и эффективнейших организаций гражданского общества.

Кроме того, необходимо отметить, что традиционное для немецких общин сотрудничество в национальных рамках, осуществляемое прежде всего через национальные и региональные союзы городов и общин, в конце XX – начале XXI века дополняется международным сотрудничеством в связи с признанием внутригосударственных регионов

новым типом международных акторов и особенно благодаря Конгрессу региональных и местных властей при Совете Европы.

Во второй главе «Основные тенденции развития самоуправленческих начал местной власти в земле Северный Рейн-Вестфалия в современных условиях» раскрывается суть реформ в области местного самоуправления в вышеуказанной федеральной земле на современном этапе.

В первом параграфе «Модернизация системы местной публичной власти» исследуются вопросы становления и развития местного самоуправления в Земле Северный Рейн-Вестфалия после падения нацистского режима и образования оккупационных зон. В первую очередь на повестке дня тогда стояло реформирование навязанного Британской военной администрацией Северогерманского устава городских советов. Речь шла о двуглавой «британской модели»: помимо почетного бургомистра, как председателя городского совета была введена должность директора города или общины в качестве исполнительного административного начальника. Когда-то эта модель рассматривалась как временная, поскольку сначала надо было решить вопросы германской государственности, принятия легитимным путем новой конституции Германии и конституции федеральных земель. В стране и землях развернулся широкий процесс разработки конституции, в котором принимали участие не только специальные комиссии и ученые-политологи, но и политические партии, общественные организации и частные лица, разрабатывавшие свои концепции и проекты. Заявили о своих пожеланиях относительно конституции и представители городов и общин. Наиболее важную роль сыграли реорганизованные после 1945 г. такие организации субъектов местной публичной власти, как вышеназванные Конгресс германских городов, Союз германских городов и общин и Германский конгресс земельных районов.

В 1952 г., через два года после принятия ландтагом конституции земли Северный Рейн-Вестфалия, им же было принято Положение об общинах, которое больше соответствовало политической ситуации того времени. Этот новый устав общин и получил название Северогерманского устава городских советов. Согласно новому уставу совет города/общины оставался, правда, по-прежнему законным представителем коммуны в правовых и административных делах, однако, это представительство было перенесено на директора общины, если совет не принимал другого решения для определенных задач или для отдельного случая. Начался отход от абсолютного подчинения администрации и от права исключительности совета. В дальнейшем в Положении об общинах был внесен ряд основательных изменений в связи с территориальными реформами, проходившими в Германии в период с 1967 по 1976 год. Помимо территориальной реформы общин, закончившейся в земле Северный Рейн-Вестфалия в 1975 г., большое воздействие на Положение

об общинах оказало введение годом раньше, 19 декабря 1974 г., так называемых окружных представительств (Bezirksvertretungen): крупные города (т.е. города земельного значения) обязаны были поделить всю территорию города на городские округа.

Эта организационная модель, однако, часто приводила к неясности властных отношений между бургомистром, главой администрации и советом. Высказывалась критика в адрес недостаточной прозрачности структур, принимавших решение, борьбы компетенций, констатировалось снижение способности управлять, особенно в финансовом отношении, что наносило вред дееспособности общины и в которой граждане больше не могли разобраться.

Дело в том, что с точки зрения простого гражданина бургомистр является лицом, к которому обращаются по всем коммунальным делам. Для гражданина при этом осталось скрытым, что бургомистр, работавший всего лишь на общественных началах, в сущности, выполнял только функции представительства и не располагал правом вмешиваться в организацию управления. К тому же, прежде всего в крупных городах, периодически возникали трения между бургомистром и главным чиновником администрации и потери, вызванные преодолением этих трений. Сильный бургомистр мог низвести главного чиновника администрации до уровня своего «секретаря». Сильный директор общины мог на основании своей профессиональной компетенции установить «абсолютистский режим правления» и санкционировать свои ранее принятые решения, преподносимые в форме предложений администрации, самое большее только совету общины. Именно в небольших общинах увидели опасность того, что члены совета, работающие на общественных началах, вряд ли могут справиться со своими контролирующими функциями, так как они в большинстве случаев не располагают ни временем, ни необходимыми специальными знаниями, чтобы осуществлять эффективный контроль за администрацией. Соединение обеих руководящих функций рассматривалось как шанс улучшить связь совета общины и администрации и повысить эффективность управления общиной.

После долголетних и шедших с переменным успехом дискуссий ландтаг федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия принял, наконец, 6 мая 1994 года закон об изменении муниципального устава. Многочисленные важные изменения породили в Северном Рейне-Вестфалии практически новый муниципальный устав. Строго говоря, это был Южногерманский устав, принятый в более или менее модифицированном виде в большинстве земель ФРГ. Благодаря введению штатного бургомистра была капитально преобразована внутренняя организационная структура общин, а элементы прямой демократии

испытали значительное расширение и тем самым также приобрели новое качество. Согласно новому Положению об общинах бургомистр избирается гражданами на срок пять лет в процессе всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов по принципам мажоритарной избирательной системы. Принципы выборов те же, что и при выборе в бундестаг, ландтаги и муниципалитеты. Бургомистр отныне стал главой администрации и одновременно председателем совета общины и ее представителем. Совет общины решал, *что делать, а как делать*, решал бургомистр и его аппарат.

Эта отмена двойного руководства в администрации сняла соперничество почетного бургомистра и штатного директора и повысила оперативность в решении местных задач, но обнажила другое. Дело в том, что согласно закону совет может снова взять на себя текущие дела управления, которые обычно выполняет бургомистр – так называемое «право возврата» (“Rückholrecht”). А это означает, что совет общины должен уметь противостоять искушению расширить свои административные полномочия. Правда, осуществить это членам совета по причине их профессиональной некомпетентности будет практически невозможно. Зато возникает другая проблема – проблема “экспертократии”, поскольку большинство инициатив, по крайней мере в этой земле, исходит именно от администрации, и здесь уже администрация должна избегать искушения заняться политикой.

Что же касается дальнейшего хода реформы органов местного самоуправления, то следует отметить продолжение дискуссии о позиции, функциях и задачах бургомистра. При этом определяющими являются такие темы, как продление срока службы бургомистра в целях обеспечения преемственности, разведение по срокам выборов бургомистра и Совета, дальнейшее укрепление компетенций бургомистра через введение в его обязанности выполнение неотъемлемых задач и принятие решений по кадровым вопросам, а также различное положение бургомистра относительно правовой позиции члена Совета в представительном органе общины.

Реформа системы местного управления коснулась не только общин (городских и сельских), которые были укрупнены, так что численность их сократилась в несколько раз, что облегчило управление ими. Соответственно потребовалось реформировать и те органы, которые должны были управлять территориями, на которых находятся эти общины – районы (Kreise). Укрупнены были сами районы, из которых были исключены крупные города, получившие статус городов земельного значения. В том же 1994 г. был принят закон земли Северный Рейн-Вестфалия об уставе районов, закрепивший (как и во всей Германии) двойной статус районов как объединений общин и низших учреждений государственной (региональной) власти (KO NRW §1).

На этом реформа не остановилась, поскольку несмотря на изменение структуры органов местного самоуправления, характер их деятельности остался прежним: совет принимал решения, бургомистр и хозяйственные структуры выполняли их. В начале 90-х годов XX века на основе опыта голландского города Тилбурга Коммунальный коллективный комитет по упрощению управления (ККК) как специализированный орган Конгресса городов и общин Германии разработал базовую модель перестройки структуры органов местного самоуправления под названием «Новая модель управления». Необходимость изменения структуры органов местного самоуправления была аргументировано показана в вызвавшей большой интерес статье тогдашнего руководителя ККК Герхарда Баннера «От учреждения к предприятию бытовых услуг».

Эта «Новая модель управления» соединяет представления об организационном разведении управленческих структур с контрактным менеджментом. Смысл ее в том, чтобы традиционную централизованную, характеризующуюся высокой степенью разделения труда и иерархичностью организацию управления преобразовать в ориентированную на продукт, иными словами эффективный конечный результат, и в рамках целевых договоренностей в значительной степени автономную, децентрализованную организацию.

Для облегчения проведения реформы и разработки новых моделей управления, а также предупреждения серьезных промахов в этом деле уже в Положение об общинах земли Северный Рейн-Вестфалия был введен специальный параграф «Дальнейшее развитие коммунального самоуправления (Оговорка об экспериментировании)», в котором прямо говорится, что для апробирования новых моделей управления и в целях дальнейшего развития коммунального самоуправления в том числе и в рамках трансграничного муниципального сотрудничества министерство внутренних дел может в отдельном случае допустить ограниченные во времени исключения из организационных и бюджетно-правовых предписаний закона или подписанных к исполнению распоряжений правительства, имеющих силу закона. А с 1998 года в этой земле уже вступил в силу специальный Закон о моделях муниципализации, позволяющий проводить модельные эксперименты, но при обязательном условии, чтобы не затрагивались права граждан. В конечном счете реформы должны превратить органы местного самоуправления в своего рода комбинат коммунальных услуг, широко использующий сотрудничество с частными предприятиями, в том числе и путем создания совместных предприятий.

Эта перестройка вызвала необходимость перестройки и в сфере управления финансами. Последняя получила соответствующее духу реформ название: Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF), т.е. Новый муниципальный финансовый менеджмент. Ее центральной частью

является переход от концепции расходования денег к концепции расходования ресурсов, переход к коммерческому счету прибылей и убытков, ведение двойной бухгалтерии и т.д.

Однако реформы, в той части, что касается изменения самого характера деятельности органов местного самоуправления еще далеки от завершения, и при этом следует отметить, что в большинстве случаев модернизация осуществляется в форме пилотных проектов. Но есть также немало городов, которые рискнули пойти на целостный подход к перестройке системы управления. Важно в этой связи отметить, что как раз города земли Северный Рейн-Вестфалия стоят в первом ряду городов-реформаторов.

Второй параграф второй главы «Расширение участия граждан в управлении местной территорией» посвящен исследованию той части Положения об общинах земли Северный Рейн-Вестфалия, которая касается участия граждан в управлении делами общины. Правовая основа участия граждан в местном самоуправлении заложена в конституции земли Северный Рейн-Вестфалия, которая провозглашает: «Народ выражает свою волю через выборы, народную инициативу и референдум». На референдум могут выноситься вопросы по поводу принятия законов, их изменения или отмены, но только такие, которые относятся к сфере земельного законодательства. Этот пункт содержит также важное требование о том, что на референдум должен выноситься разработанный и снабженный обоснованиями законопроект. Еще более конкретизируются эти формы в земельных законодательствах по вопросам местного самоуправления, а именно в положениях о районах и общинах. Так, в Положении о районах земли Северный Рейн-Вестфалия содержит параграф 23 «Гражданская инициатива и плебисцит», в котором говорится о том, что граждане могут сами вместо районного парламента (крайстаг) принимать решение по какому-либо делу районного значения, т.е. осуществить плебисцит. Далее, в 7 пунктах этого параграфа определяются правила проведения. Важно отметить также, что результат плебисцита имеет согласно п. 8 действительность решения крайстага и до истечения двух лет может быть изменен только по инициативе крайстага и только в результате нового плебисцита. Схожее определение содержит и Положение об общинах земли Северный Рейн-Вестфалия.

Почему же на местном уровне воспользовались правом на формы непосредственной демократии, закрепленным в земельных конституциях? Дело в том, что уже в начале реформы системы местного самоуправления многие немецкие ученые указывали на то, что даже при всем том положительном заряде, который несут прямые выборы штатного бургомистра и введение Новой модели управления (New Public Management), реформа еще не работает в полную силу. Герхард Баннер писал, например, что изменение организации обречено на провал, если не подключить такой усилитель мощности, как расширенное привлечение граждан общины к управлению через механизмы опросов общественного

мнения, усиления прав клиентов, элементы представительной и прямой демократии. Здесь сделан большой шаг вперед тем, что не только были определены инструменты непосредственной демократии, но и четко прописано, кто (в том числе и иностранцы) и в какой форме имеет право на участие в выборах и быть избранным.

Отмечается также важность использования новых информационных технологий как для повышения эффективности управления (E-government), так и обеспечения более широкого привлечения граждан к управлению, формированию общественной воли, т.е. фактически для дальнейшего развития гражданского общества. Способствует повышению влияния граждан на исход выборов и возможность кумулирования и панаширования голосов избирателей. Одновременно такая технология выборов стимулирует сознательный подход граждан к выборам.

Третий параграф «Трансформация роли политических партий в деятельности муниципальных образований» посвящен рассмотрению роли политических партий в системе местной публичной власти. Здесь отмечается, что роль партий из-за значительной известности кандидатов существенно ущемлена: избиратели придают большее значение личным и профессиональным качествам избираемых, нежели их партийной принадлежности. В некоторых землях (например, в Баден-Вюртемберге) даже принят закон, запрещающий кандидатам в бургомистры баллотироваться от политических партий. Иное дело выборы в совет общины. Здесь выборы осуществляются по партийным спискам, и партии имеют право создавать в совете свои фракции.

Вследствие расширения и интенсификация совещательных методов и форм соучастия граждан на муниципальном уровне, политические партии вынуждены работать по остаточному принципу и, соответственно, применять тактику, стараясь заполучить для себя максимум именитых горожан.

Размер коммун/общин имеет большое значение для политических партий, ведь чем больше город, в котором партия победила на выборах, тем, следовательно, больше будет и ее политическое влияние. Но здесь отмечается весьма неприятная для политических партий тенденция: чем больше город, тем меньше избирателей приходит к урнам. И это к тому же на общем фоне снижения активности избирателей на всех уровнях выборов. Даже первые прямые выборы бургомистров в земле Северный Рейн-Вестфалия в сентябре 1999 года отличились самым низким за всю историю этой самой густонаселенной федеральной земли участием граждан в выборах – 55,1 %. Однако те же самые выборы показали, что коммунальная политика в этой земле по-прежнему будет определяться партийными акторами: из 396 вновь избранных штатных бургомистров 349 были кандидатами от партий и лишь 47 независимые.

Затрудняет выборы доминирующим партиям и то, что на муниципальном уровне во многих землях заградительный барьер для

мелких и непопулярных партий либо снижен, либо снят вообще, как, например, в интересующей нас земле Северный Рейн-Вестфалия, из-за чего часть голосов избирателей оттягивается от доминирующих партий, порой значительно сокращая разрыв между ними и тем самым лишая их абсолютного большинства в советах. Но проблемы для доминирующих партий на этом не кончаются. Мелкие партии и избирательные блоки не только лишили их некоторой части голосов во время выборов, но и лишают их значительных финансовых средств. Дело в том, что согласно Положению об общинах земли Северный Рейн-Вестфалия фракции всех партий получают из бюджета города/общины ассигнования на вещи и людей для ведения своих дел. Отчетность о применении этих средств должна вестись в простой форме и направляться непосредственно бургомистру.

В целях повышения значимости партий во многих землях, в том числе и в земле Северный Рейн-Вестфалия, рассматривается вопрос разведения по срокам выборов бургомистров и советов общин, чтобы выборы главного чиновника администрации не затмевали выборы совета и не принижали, таким образом, значимость партий.

Диссертант отмечает, что процессы либерализации и приватизации коммунальной сферы идут в Германии, и особенно в земле Северный Рейн-Вестфалия, уже не стихийно, не как отдельные инициативы отдельных общин, а в рамках политики федерального правительства (пакет реформ «Агенда 2010») и ЕС.

Диссертант пришел к выводу, что в числе новаций, осуществляемых в рамках реформы системы местного самоуправления земли Северный Рейн-Вестфалия, полезными для России являются прежде всего такие аспекты как внедрение «электронного управления» (материальная база для этого уже существует); преобразование ЖЭУ в коммерческие предприятия-подрядчики по оказанию коммунальных услуг; уточнение и ранжирование задач, решаемых органами местного самоуправления; представление обоснования и сметы расходов по решению вопросов, выносимых на местные референдумы.

В заключении диссертации подведены основные итоги работы.

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих публикациях:

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах из перечня, утвержденного ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

1. Хамидов Б.А. О ходе реформы системы местного самоуправления в земле Северный Рейн-Вестфалия (ФРГ) // Вестник Башкирского университета -2009. Том 14. № 2. – С.612-616.

Другие публикации:

2. Дорожкин Ю. Н., Хамидов Б. А. Развитие принципов местного самоуправления в Германии // Россия и мир: вызовы времени: Материалы Межд. науч.-практ. конф. «Вторая мировая война в зеркале современности»: Ч. 2 / Ред. кол.: Ю. Н. Дорожкин и др. – Уфа: Изд-во УГНТУ, 2005. – С. 146-153. (объем авторского вклада 0,3 п.л.)

3. Б. А. Хамидов. Реформа системы местного самоуправления на современном этапе: опыт Германии «Новая модель управления» // Конституционно-правовое регулирование и политическая практика реализации административной реформы в Российской Федерации и её субъектах. Сб. науч. статей респ. Науч.-практ. конф. – Уфа: БАГСУ, 2006. – С. 232 - 240.

4. Б. Хамидов. Перестройка системы местного самоуправления в Германии после воссоединения // Экономика и управление: научно-практический журнал – Уфа, БАГСУ, 2006. - №1. – С. 18- 23.

Подписано в печать 28.12.09. Бумага офсетная. Формат 60х84 1/16.

Гарнитура «Times». Печать трафаретная. Усл. печ. л. 1.

Тираж 100. Заказ 294.

Типография Уфимского государственного нефтяного технического университета

Адрес типографии:

450062, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Космонавтов, 1