

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В США И ГЕРМАНИИ: ВОЗМОЖНОСТИ РЕЦЕПЦИИ

Н.С. Латыпова

ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», г. Уфа

Автор рассматривает германскую и американскую модели организации местного самоуправления, раскрывая особенности каждой из них. Предметом анализа стало правовое регулирование и порядок организации местного самоуправления в США и Германии, место муниципалитетов в системе органов государственной власти указанных стран, а также возможность заимствования отдельных их элементов в отечественной правовой системе. В ходе работы выявлены достоинства и недостатки организации местного самоуправления в США и Германии, определены магистральные векторы развития муниципалитетов России.

Ключевые слова: муниципалитет, местное самоуправление, община, самоуправление США, самоуправление Германии, муниципальное право США, муниципальное право Германии.

Двумя наиболее распространенными моделями местного самоуправления, эффективно функционирующими в течение нескольких десятилетий, классически признаются модели муниципалитетов Германии и США. Каждая из них имеет общие черты, принципиальное направление развития – децентрализация и самостоятельность местных властей, приближенность муниципальных органов к населению, деление муниципалитетов на более дробные административные единицы – коммун (общины), а также включение муниципального уровня власти в систему государственной власти. Следует отметить, что российская система местного самоуправления, несмотря на ориентацию законодателя на международный опыт и Европейскую хартию местного самоуправления, не схожа ни с одной из двух указанных моделей. Составители Конституции РФ фактически создали новую модель муниципалитетов, предоставив им самостоятельность и независимость от федеральных властей и властей субъектов. Насколько эффективна оказалась разработанная законодателем уникальная система местного самоуправления России, вызывает большие вопросы, связанные с оправданностью отделения муниципальной власти от государственной (тем самым подразумевая отдаление государственной власти от народа), реальной самостоятельностью муниципалитетов (формально независимых от региональных властей, но фактически управляемых ею) и отсутствием достаточных источников финансирования (наличия лишь двух местных налогов).

Стоит предположить, что заимствование международного опыта правового регулирования тех или иных государственных и социальных институтов не всегда является ошибочным, наоборот, зачастую заимствованный иностранный опыт эффективно «приживается» в современной России. В частности, с 1993 года в стране успешно функционирует система социального и пенсионного страхования, заимствованная у Германии, американская банковская система и другие институты.

С целью установления новых векторов развития российской системы местного самоуправления и основных направлений ее реформирования, считаем целесообразным рассмотреть основные мировые модели муниципалитетов, выявить их положительные и отрицательные черты и в результате сформировать предложения по реконструкции российской системы местного самоуправления путем не точечных поправок в муниципальное законодательство, а, возможно, коренной ее трансформации.

Переходя к рассмотрению германской системы муниципалитетов, следует отметить, что в Германии правовое регулирование местного самоуправления возложено на земли (по аналогии – субъекты РФ), в отличие от России, где, как отмечает Н.А. Антонова, «региональный уровень правового регулирования правотворческого процесса в целом представлен очень скромно» [1, с. 81].

Конституция ФРГ лишь говорит о четырехзвенной системе государственной власти: в Германии она подразделяется по иерархии на центральные органы власти, 16 земель (по аналогии – субъектов), сельские районы (к ним равноценно относятся и крупные города) (по аналогии – муниципальные образования) и коммуны (общины). Структура и порядок формирования органов местного самоуправления наиболее близки с системой, установленной в РФ, однако с разницей в наличии четвертого уровня публичной власти – коммун и включением органов местного самоуправления в структуру государственной власти. Если говорить не о формальных, а о фактических отличиях двух систем, то следует отметить не совсем очевидное, но наиболее важное из них – место местного самоуправления в системе государственной власти, в Германии оно занимает первостепенное и главенствующее значение перед всеми остальными уровнями власти (в отличие от российского).

В Германии нет федерального закона о местном самоуправлении, а в ст. 28 Основного закона закреплено лишь следующее положение: «Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества» [5]. Полномочия по правовому регулированию местного самоуправления переданы в ведение земель, которые самостоятельно регулируют деятельность и структуру их органов, также как и в России субъекты федерации.

Районы (по аналогии – муниципальные образования) являются органами общественного управления, в состав которых входят несколько коммун (общин). Таким образом, районы выступают в качестве объединения общин, за ними не закрепляется конкретная сфера деятельности, по сути они являются лишь связующим звеном между многочисленными общинами и властями конкретной земли.

Конкретные полномочия районов определяются в Конституции местного самоуправления конкретной земли. На них, например, могут быть возложены функции по оказанию социальной помощи, строительству дорог или медицинскому обслуживанию граждан, что также является схожей с российскими муниципальными образованиями функциональной панелью. Однако в отличие от России, базовым и основным элементом публичной власти в Германии выступает коммуна. Под понятием «самоуправление» в ФРГ подразумевают именно коммунальное управление.

В соответствии с основной концепцией организации местного самоуправления в Германии государство делегирует часть своих полномочий по осуществлению управления территориями коммуна и общинам, являющимся, таким образом, неотъемлемой частью государственной власти, низшим (но одновременно с этим самым главным) ее звеном. В Российской Федерации местное самоуправление является самостоятельным уровнем публичной власти и отделено от государственной власти.

В конечном итоге многолетний опыт функционирования подобной системы показал ее губительное воздействие на муниципалитеты, не способные выполнять возложенные функции «в одиночку», не имея достаточного количества источников финансирования местного бюджета. Оказавшись в состоянии должного, но фактически не реализуемого объема полномочий, органы местного самоуправления вынуждены получать материальную и функциональную поддержку от властей субъектов РФ, становясь дотационными и попадая тем самым под политическую зависимость от них, теряя декларированную Конституцией РФ самостоятельность.

В данном вопросе представляет особый интерес система финансирования коммун и районов в Германии, а именно: система налоговых поступлений и их распределения. Все местные налоги, к которым относятся, например, земельный, имущественный, налог на доходы организаций и другие, поступают непосредственно в бюджеты коммун (общин), которые, стоит отметить, самостоятельно определяют налоговые ставки на своей территории и могут, например, путем снижения ставки налога на доходы организации, привлекать в район малый и крупный бизнес. Районы (по аналогии – муниципальные образования), которые, как указывалось выше, представляют собой объединения общин, не имеют собственных налоговых поступлений и финансируются за счет отчислений коммун (общин). Смысл такой системы заключается в том, что коммуны делегируют часть своих полномочий по решению вопросов местного значения, которые не могут исполнять самостоятельно, районам и, соответственно, должны сами финансировать услуги властей района. По мнению С. Исуповой, «в России подавляющая часть

финансов аккумулируется на уровне районов и поселениям приходится обращаться за материальными средствами для выполнения своих задач, а зачастую отказываться от полномочий в пользу района» [2].

Таким образом, германская модель отличается широкими полномочиями общин, которые также являются четвертым уровнем государственной власти и включены в ее структуру, занимают главенствующую и первостепенную роль в системе государственной власти Германии, напрямую собирают местные налоги, тем самым имея значительную финансовую самостоятельность.

Американская модель местного самоуправления, существующая с XVIII в. сложилась в условиях построения нового молодого государства, изначально базировавшегося на принципах капитализма, рыночной экономики и полной независимости штатов от центральной власти, в тоже время частично вобравшего в себя исторический опыт бывшей метрополии – Великобритании. Политическая и экономическая самостоятельность штатов, считавшихся, по сути, составными частями конфедерации, представлялась абсолютной до момента окончания Гражданской войны 1861–1865 гг., когда победа Севера [4, с. 95], а вместе с ней и теории федерализма, означавшей, что штаты являются частями единого государства и обладают меньшими полномочиями, нежели центральная власть, предопределили тенденции централизации и расширения полномочий федерации.

В связи с вышесказанным, современная модель американского местного самоуправления обладает следующими чертами:

- органы местного самоуправления имеют черты корпораций, обладающих значительным количеством собственности и финансовых ресурсов, активно участвующих в рыночной экономике с целью развития муниципалитета, привлечения инвестиций и эффективного использования имеющейся собственности;

- муниципалитеты самостоятельны и независимы от органов власти округа или штата, равно как и штат, и округа имеют широкий объем полномочий и минимальную зависимость от федерального центра;

- правовое регулирование муниципального права, в связи с вышесказанным, отсутствует в Конституции США и федеральных законах, а имеет место лишь в Хартиях (Уставах) конкретного штата;

- поскольку каждый штат вправе самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, в США существует несколько видов местного уровня власти: округ или графство, район, муниципалитет. Районы являются особой формой местного управления, сложившейся исторически в 21 штате среднего запада США, и географически совпадают с графствами, объединяя в основном сельские населенные пункты. Округ и графство, по сути, составляют схожую административно-территориальную единицу, но имеют разное наименование и некоторые особенности в распределении полномочий. Муниципалитеты – классическая форма общины (коммуны), имеющая исторические корни бывшей метрополии – Великобритании.

Таким образом, с учетом структуры местного самоуправления большинства штатов, структуру публичной власти в США можно представить следующим образом: федерация, штаты (субъекты федерации), округа (по аналогии – муниципальные образования) и муниципалитеты (общины).

Особый интерес для развития местного самоуправления в РФ представляют полномочия и статус муниципалитетов.

Муниципалитеты в США обладают широким перечнем полномочий. Как отмечает И.А. Крупорницкая, «конкретные перечни видов дел варьируются от штата к штату и от города к городу, но достаточно типичным является следующий набор (согласно данным Национального демократического института международных отношений США):

- жилье, школы, парки;
- полиция, пожарная служба, скорая помощь, тюрьмы;
- контроль за использованием земель, планирование, зонирование» [3].

При этом муниципалитеты обладают собственной законодательной, исполнительной и даже судебной ветвями власти.

Интерес представляют принципы организации деятельности муниципалитетов как «публичных корпораций». Это означает, что муниципалитеты выступают на американском рынке в качестве особых «предпринимателей», которые стремятся не извлечь личную выгоду, а получить пользу и услуги для своего населенного пункта.

Каждый уровень (федерация, штат, графство, город) имеет свои источники доходов и собирает собственные виды доходов, содержит свои налоговые органы [3].

Так, например, «бюджеты штатов в целом по стране в 2000 г. формировались за счет налогов на продажи – 29 %, индивидуальных подоходных налогов – 17 %, налогов с корпораций – 5 %, различных сборов и иных видов поступлений – 16 %, 23 % совокупных поступлений в бюджеты штатов составляли суммы финансовой поддержки из федерального бюджета (субсидии, долевыми налогами и т.д.)» [6, с. 77].

Американская модель местного самоуправления характеризуется экономической самостоятельностью местных общин, выполняющих функции независимых юридических лиц, имеющих совершенно разнообразные организационные формы, различающиеся от штата к штату, а также отсутствием правовой регламентации на федеральном уровне и уровне штатов структуры и конкретных предметов ведения местных властей.

Проведенное исследование различных форм организации местного самоуправления продемонстрировало общие и особенные черты, свойственные муниципалитетам двух основных моделей местного самоуправления: германской и американской.

Положительным опытом, который возможно заимствовать Российской Федерации при реформировании местного самоуправления, является включение местного самоуправления в систему государственной власти, создание четвертого уровня власти – коммун (общин) по принципу общности культурных, религиозных и национальных традиций, принципиальная финансовая независимость местных общин, обеспечиваемая путем поступления всех местных налогов непосредственно в их бюджет, а затем выделение из них средств для финансирования деятельности муниципальных районов. Также перспективным в целях обеспечения экономической самостоятельности муниципалитетов является заимствование элементов американской модели местного самоуправления, особенностью которой является осуществление муниципалитетами функций «корпорации», выступающей на рынке в качестве особого «предпринимателя».

Следует заключить, что эффективность использования опыта других стран в России зависит от того, насколько этот опыт удастся правильно понять и проанализировать.

Список литературы

1. Антонова Н.А. Особенности правового регулирования правотворческого процесса в муниципальных образованиях на современном этапе // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 4. С. 80–85.
2. Берр Х., Исупова С. Местное самоуправление в Германии: опыт Федеральной земли Бавария [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru> (дата обращения: 14.04.2021).
3. Крупорницкая И.А. Организация самоуправления в США // Вестник МГТУ. 2001. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-samoupravleniya-v-ssha> (дата обращения: 14.04.2021).
4. Латыпова Н.С. «Поправка Уилмота» как одна из политических предпосылок гражданской войны в США (1861–1865 гг.) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 9-2 (35). С. 95.
5. Михалёва Н.В. Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4 (34). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-germanii> (дата обращения: 20.04.2021).
6. Соколова И. Бюджеты местных органов власти США: как они формируются и расходуются. Человек и труд. 2000. № 7. С. 77–80.

Об авторе:

ЛАТЫПОВА Наталия Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Института права ФГБОУ ВО «Башкирского государственного университета» (Россия, Уфа, ул. Достоевского 131), SPIN-код: 7218-7790; ORCID: 0000-0002-4583-3765; e-mail: marchrose@yandex.ru

FEATURES OF THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE USA AND GERMANY: RECEPTION OPPORTUNITIES

N.S. Latypova

Bashkir State University

The author examines the German and American models of organizing local self-government, revealing the features of each of them. The subject of the analysis was the legal regulation and procedure for organizing local self-government in the United States and Germany, the place of municipalities in the system of government bodies of these countries, as well as the possibility of borrowing their individual elements in the course of the work, the advantages and disadvantages of organizing local self-government in the United States and Germany were identified, and the main vectors of development of Russian municipalities were identified.

Keywords: *municipality, local government, the community, the government of the United States, the government of Germany, U.S. municipal law, the municipal law of Germany.*

About author:

LATYPOVA Nataliia – PhD in Law, Associate Professor of the Department of Theory of State and Law of the Institute of Law of the Bashkir State University (Russia, Ufa, 131 Dostoevsky Street), SPIN-code: 7218-7790; ORCID: 0000-0002-4583-3765; e-mail: marchrose@yandex.ru

Латыпова Н.С. Особенности организации местного самоуправления в США и Германии: возможности рецепции // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 4 (68). С. 53–59.