

ХЕЛЬМУТ ВОЛЬМАНН,

профессор административного права в отставке
университета А. Гумбольдта (Берлин),
доктор юридических наук

КАК ПРАВИЛЬНО?¹

ПУТИ РАЗВИТИЯ И СТИМУЛЫ К РЕФОРМАМ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

В начале года мы познакомили читателей с предложением Европейского клуба экспертов местного самоуправления начать обсуждение Концепции развития МСУ в России. МР опубликовала открывающую обсуждение статью президента клуба д-ра Эмиля Маркварта и репортаж с заседания клуба, на котором рассматривались возможные заказчики и форматы концептуального документа, описывающего ситуацию с местным самоуправлением в России². В этом номере мы публикуем статью доктора Хельмута Вольманна, которая написана специально для нашего журнала в развитие экспертной дискуссии. Автор акцентирует внимание читателей на том, как европейские страны отвечали на вопросы, аналогичные тем, что сейчас встают перед Россией. Он последовательно рассматривает ключевые «проблемные точки» современного евромуниципализма и рассказывает о наиболее успешных, по его мнению, попытках их разрешения.

¹ Перевод с немецкого и редактирование статьи выполнены Д. Лавриновичем и Э. Марквартом (OST-EURO GmbH).

² См.: *Маркварт Э.* Современный муниципалитет — фабрика услуг или платформа для гражданского общества? // Муниципальная Россия. 2013. № 1; Пишите, вам зачтется // Муниципальная Россия. 2013. № 3.

1. Положение муниципалитетов (городов и общин) в европейской «многоуровневой» системе

Исторически так сложилось, что положение муниципалитетов (городов и поселений) определяется в каждой стране в первую очередь конституциями и законами. В Германии, стране федеративной, решения о правовом регулировании МСУ практически полностью находятся в ведении земель (субъектов Федерации).

С развитием Европейского союза и углублением общеевропейской интеграции все большее влияние на компетенцию муниципалитетов (городов и общин) в государствах — членах ЕС оказывают общеевропейские нормы. В Лиссабонском договоре, вступившем в силу 1 декабря 2009 года, ЕС впервые в европейском праве открыто признал МСУ и закрепил в протоколе к этому договору достаточно «широкое усмотрение» (широкую самостоятельность) муниципалитетов при принятии решений.

Европейская хартия местного самоуправления, принятая в 1985 году Советом Европы, была впоследствии ратифицирована всеми европейскими странами, которые тем самым взяли на себя обязательство претворять в своем законодательстве основные принципы Хартии.

2. Сохранение и усиление концепции местного самоуправления

Традиционная концепция местной автономии

Право муниципальных образований (городов и поселений) на автономное решение задач в сфере собственной компетенции, то есть под свою ответственность, имеет глубокие корни в европейской конституционной и муниципальной истории. В Конституции Германии (Основном законе) 1949 года муниципальная автономия закреплена как право городов и поселений «регулировать все вопросы местного значения в рамках закона под свою ответственность»³.

В этой «классической» формулировке прослеживается комплексность (сложность)

отношений, в которых находится МСУ. С одной стороны, она предоставляет право принимать решения «под собственную ответственность», с другой стороны, отчетливо дает понять, что происходить это должно «в рамках закона». Последняя оговорка (ограничение) часто критически называлась «тройным конем» — она дает государству возможность при определенных обстоятельствах сильно ограничивать свободу действий муниципалитетов.

Аналогичная формулировка содержится в Европейской хартии местного самоуправления (ст. 3, п. 1): «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Как уже было упомянуто, в ст. 4 Лиссабонского договора институт МСУ был впервые закреплён в праве ЕС, благодаря чему получил дальнейшее распространение и значение на всем правовом пространстве Европы.

Правовая защита МСУ

В ряде европейских стран муниципалитетам (городам и поселениям) конституциями (законодательно) предоставлено право обеспечения соблюдения принципов МСУ путем обращения в суды. Так, к примеру, Конституция (Основной закон) Германии и конституции федеральных земель предусматривают право подачи муниципалитетами в Конституционный суд Германии (конституционные суды федеральных земель) так называемых конституционных жалоб в отношении нарушений государственными органами положений конституций, то есть в целях опротестования ущемления прав МСУ.

Ст. 11 Европейской хартии подтверждает право на подачу подобных жалоб: «Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения *свободного осуществления* ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления».

³ Здесь и далее — курсив автора.

