



СЕКЦІЯ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25(430)

ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НІМЕЧЧИНІ

Грובה В.П., д. ю. н.,
доцент, заступник начальника
Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті здійснено загальну характеристику діяльності та функціонування місцевих органів влади у Федеративній Республіці Німеччини, визначено їх основні особливості та надано рекомендації для удосконалення національного законодавства.

Ключові слова: Федеративна Республіка Німеччини, міське самоврядування, земля, округ, громада.

В статье осуществлена общая характеристика деятельности и функционирования местных органов власти в Федеративной Республике Германии, определены их основные особенности и даны рекомендации по усовершенствованию национального законодательства.

Ключевые слова: Федеративная Республика Германии, местное самоуправление, земля, округ, община.

Grave V.P. FEATURES OF LOCAL GOVERNMENT IN GERMANY

This article provides general characteristics and functioning of local authorities in Federal Republic of Germany, defined their main features and recommendations for improving national legislation.

Key words: Federal Republic of Germany, local government, land, district, community.

Постановка проблеми. Рух України до становлення європейської системи місцевого самоврядування є досить тривалим та клопітким процесом, що вимагає перегляду усталених правових традицій, принципів, засад, основ діяльності влади на місцях, які формувалися ще за часів Радянського Союзу. Міське самоврядування в Україні необхідно наближати до європейських стандартів, де панує демократизація, автономізація влади на місцях, позитивне ставлення населення до посадових та службових осіб цих органів. Розвиток місцевого самоврядування в Україні доцільно здійснити, враховуючи позитивні риси функціонування муніципальних органів у Федеративній Республіці Німеччини.

Ступінь розробленості проблеми. Дослідженням функціонування місцевого самоврядування у Німеччині займалось значне коло науковців, серед яких варто відмітити роботи: М.О. Баймуратова, В.Д. Бакуменка, В.М. Кампа, В.С. Куйбіди, В.В. Кравченка, М.О. Пухтинського, О.М. Рудіка, С.М. Серьогіна, В.П. Удовиченка, Ю.П. Шарова тощо. Проте на сьогодні у зв'язку з реформуванням системи місцевої влади необхідним є дослідження функціонування органів місцевого самоврядування саме Федеративної Республіки Німеччини, оскільки ця країна характеризується високим рівнем децентралізації влади на місцях, авторитетом місцевої влади серед населення.

Метою статті є визначення основних особливостей діяльності місцевого самоврядування в Німеччині та можливості удосконалення вітчизняного законодавства про місцеву владу.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи міське самоврядування, зазначимо, що

конституційне регулювання місцевого самоврядування в різних країнах світу має свою історію та особливості. З цього приводу О.М. Бориславська висловлюється, що дослідниками зарубіжного досвіду місцевого самоврядування запропоновано таку класифікацію конституцій країн Європи залежно від обсягу правового регулювання зазначеного питання: 1) конституції, які містять основи місцевого самоврядування, детально його регулюють; 2) конституції, які гарантують міське самоврядування та фрагментарно закріплюють його аспекти; 3) конституції, які не регулюють міське самоврядування [1, с. 43]. Отже, обсяг правового регулювання місцевого самоврядування в різних країнах може як закріплюватися так і не закріплюватися в Конституції держави. Проте, на рівні законодавства зарубіжних країн на відміну від українських законів міське самоврядування гарантується не тільки закріпленням його основних положень у Конституції держави, а й значним авторитетом місцевих органів влади. Німеччина належить до тих країн, в якій на рівні Основного закону визначено тільки основні права та гарантії місцевого самоврядування, а їх конкретизація здійснюється на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці в прийнятій Конституції.

Переходячи до безпосереднього розгляду діяльності та функціонування місцевої влади зазначимо, що в Німеччині поширена континентальна система місцевого самоврядування, що характеризується поєднанням державних органів управління (центрального) та органів місцевого самоврядування (місцеві представницькі органи). Варто погодитися з думкою Т. Вюртенбергера, який зазначає, що Німеччина належить до такої моделі місцево-

го самоврядування, як «лібералізована держава верховної влади», в якій необхідність державного контролю базується, зокрема, на тому, що багато функцій, які здійснює місцеве самоврядування, носять, по суті, загальнодержавний характер [2].

Правовий статус органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини, порядок їх утворення і функціонування визначаються, насамперед, конституціями та законодавством окремих земель. Чинний Основний закон ФРН від 1949 року закріплює, що територіальними одиницями у ФРН є землі, округи та громади. У статті 28 визначено, що конституційний устрій земель ФРН має відповідати основним принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави. У землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, сформоване загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами. У громадах виборний представницький орган може бути замінений загальними общинними зборами. Громадам має бути надане право вирішувати в межах закону під свою відповідальність усі місцеві справи. Союзи громад також користуються правом самоврядування в межах їх завдань, встановлених законом. Гарантія самоврядування містить також основи власної фінансової відповідальності; до цих основ належать податкові надходження, що забезпечують економічну достатність громад і встановлення ставок податків [3, с. 89].

Характеризуючи місцеве самоврядування в Німеччині, В.Г. Падалко зазначає, що нормативно-правове регулювання комунального самоврядування Німеччини має дві особливості: з одного боку, характеризується концентрацією більшості законодавчих актів на рівні федерації з сильним впливом земель через земельні уряди, а з іншого – децентралізацією та деконцентрацією адміністративних функцій на земельному рівні та в межах земель – на рівні комунального самоврядування [4, с. 125]. Таким чином, у законодавстві Німеччини досить активно є співпраця органів місцевого самоврядування із представницькими органами центральної влади, що має свою специфіку, яка полягає в тому, що землі хоча і здійснюють функції центральної влади, але, в свою чергу, наділяються децентралізацією та самостійністю.

Місцеве самоврядування в Німеччині здійснюється у землях, округах та громадах. Землі Федеративної Республіки Німеччини – це відносно автономні та самостійні суб'єкти федерації. Їх правовий статус визначається конституціями земель, які приймаються у кожній землі у відповідності до Основного закону Федеративної Республіки Німеччини. Територія Німеччини поділена на 16 земель. Землі Німеччини поділяються на більше ніж 50 округів. Округи – на райони та міста, які мають статус районів (їх близько 630). Райони поділяються на громади, причому багато міст мають статус громад. У цілому в країні налічується 90% сільських громад і 10 – міських (разом 8 590 громад).

Дослідження місцевого самоврядування в Німеччині доцільно здійснювати через роз-

гляд основних особливостей місцевої влади. Так, першою особливістю варто назвати те, що кожна із земель наділена широкою автономією, яка, в першу чергу, виявляється у тому, що кожна із земель має право визначити модель місцевого самоврядування. Так, у Німеччині існує 5 різних органів організації влади на місцях, але фактично в Німеччині функціонує чотири таких моделі:

1) південнонімецька модель (землі – Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг): самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомістра, які обираються населенням громади. Бургомістр є головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради. Він має досить сильні позиції в системі місцевого самоврядування, оскільки у багатьох випадках без погодження з радою вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері;

2) північнонімецька модель (землі – Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вест-фалія): представницький орган (рада) обирає директора громади, який є главою виконавчої влади і формує свій виконавчий орган. Крім того, зі складу депутатів обирається бургомістр, який є главою самоврядування, однак діє на громадських засадах;

3) модель рада-бургомістр (землі Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн): виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) обирає бургомістра, який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади;

4) рада-магістратура (земля Гессен, земля-місто Гамбург): виборний представницький орган (рада) обирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру) [5, с. 13]. Визначення конкретної моделі утворення публічної влади у відповідній землі здійснюється виключно населенням, а, отже, саме населення вирішує, який тип публічної влади є найбільш характерним для тієї адміністративно-територіальної одиниці, на якій вони проживають. Щодо нас, то ми вважаємо, що на становлення тієї чи іншої моделі організації місцевої влади напряму залежить ступінь довіри населення до влади при прийнятті рішень, що торкаються проблемних питань окремої землі чи округу. Тобто, населення або ж передає всю владу одній людині, якій довіряє ведення справ у адміністративно-територіальній одиниці (модель сильного директора чи бургомістра), або ж наділяє повноваженнями на вирішення справ раду (модель сильної ради). В Україні ж населенню області, району, селища чи села не надано право на визначення моделі місцевого самоврядування, оскільки наша держава характеризується єдиною системою місцевої влади, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представляє територіальною громадою; сільською, селищною, міською радою; сільським, селищним, міським головою; виконавчими органами сільської, селищної, міської ради; старостою; районними та обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ,



міст; органами самоорганізації населення [6]. Законом надано однакові права та обов'язки для всіх органів місцевого самоврядування та не визначено привілейованого статусу жодного з них.

Наступною особливістю органів місцевого самоврядування Німеччини є те, що фактично в усіх землях самоврядування є розвинутим, і в громадах вирішується понад 80% питань, коли громадянин вступає у відносини з владою. Головними функціями органів місцевого самоврядування визначаються: 1) забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ); 2) побутове обслуговування: громадський транспорт, культура, бані, спорт, дозвілля; 3) соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру); 4) формування середовища проживання і перспективне планування: планування розвитку міста, якість середовища проживання, екологія, розвиток культури і засобів комунікації; 5) громадський порядок: пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища, РАГС; 6) стабілізація суспільної системи [7]. Зазначимо, що повноваження адміністративно-територіальних одиниць у Німеччині різняться за характером обов'язковості виконання. Так, наприклад, К.К. Баранова зазначає, що у Німеччині завдання, виконані комунами, діляться на «добровільні» і «обов'язкові». «Добровільні» завдання знаходяться в повній компетенції комунальної ради, яка визначає, яким саме чином їх розв'язати. До них відносяться: забезпечення населення водою і енергією, питання культури, спорту і соціального забезпечення. «Обов'язкові» завдання встановлюються землями, у віданні місцевих органів залишається лише їх конкретне виконання. Це, наприклад, планування забудови. Власні фінансові ресурси комуни йдуть, у першу чергу, на вирішення «обов'язкових» завдань у рамках самоврядування; засоби, що залишилися, можуть бути використані при вирішенні «добровільних» завдань [8, с. 24]. Подібну думку у своєму дослідженні висловлював і Н.С. Тимофєєв, який наголошував на тому, що у Німеччині, наприклад, у компетенції органів місцевого самоврядування відповідно до традиційного комунального права розрізняють завдання самостійні, які походять із самоврядування громад (власні завдання), і доручені, до яких зазвичай відносять функції, покладені законодавчими актами земель [9, с. 59]. Отже, органи місцевого самоврядування наділені досить широкими повноваженнями на місцях у всіх галузях економіки та соціального життя. В свою чергу поділ повноважень на так звані добровільні та обов'язкові є, з одного боку, свідченням самостійності комун у вирішенні місцевих проблем, а з іншого – реалізації державної політики в окремих галузях безпосередньо через місцеві органи влади та контролю держави над цими сферами діяльності. Суттєвою рисою Німеччини є те, що у цій державі не притаманне дублювання функцій місцевих та федеральних

органів влади. В Україні ж, навпаки, спостерігається тенденція до однакової компетенції регіональних та державних органів влади, що на практиці виражається у різному правовому регулюванні однакових за змістом суспільних відносин органами різного рівня чи колізій законодавства.

Особливістю місцевої влади в Німеччині також полягає у тому, що вона має суттєву підтримку з боку громадян. На нашу думку, це пояснюється високим рівнем довіри простого населення до посадових осіб, упевненості у тому, що саме місцева влада шляхом здійснення ефективного управління має вирішальний вплив на суспільний, економічний, політичний розвиток територіальної одиниці, на рівень життєдіяльності населення тощо. Тобто, громада впевнена у тому, що діяльність посадових осіб при укладенні різного роду договорів, прийнятті та реалізації програм, розпорядженні місцевим бюджетом буде спрямована на підвищення соціального статусу населення. Що ж стосується України, то, на жаль, така довіра простої людини до органів влади відсутня. Це спричинено багатьма факторами, серед яких – корупція, незаконне збагачення за рахунок державних та місцевих коштів, нецільове використання грошових коштів тощо. Тільки повне подолання цих проблем із роками змінить негативне відношення до представників органів влади.

Досить позитивним моментом розвитку місцевого самоврядування у Німеччині є злагоджена система фінансової підтримки органів влади на місцях. Як зазначає з цього приводу О.Є. Хрустальов, важливою фінансовою гарантією місцевого самоврядування ФРН є диверсифікована і збалансована фінансова система, згідно з якою кожен рівень територіальної організації влади має своє джерело доходів, яке є достатнім для фінансової автономії. Доходи місцевих спільнот формуються за рахунок податків і зборів, державних трансфертів, доходів від економічної діяльності, платежів за надані послуги, позик. При цьому власні податки громад становлять поземельний і промисловий податок, які стягуються виключно громадами; розміри цих податків щорічно встановлюються радами громади. Законами земель також може бути передбачено право громад на введення податків і зборів на споживання (податок на вистави, на моторні човни і катери, збір з власників собак і коней, збір за мисливство і рибальство, цільовий податок для утримання пожежної охорони тощо). Загалом, якщо до федерального бюджету надходить близько 45% усіх податкових надходжень, до земельного бюджету – 37%, бюджет громади отримує близько 13% податкових доходів [10, с. 87]. В Україні ж Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що сільські, селищні, міські, районні у містах ради та їх виконавчі комітети мають право самостійно розробляти, затверджувати та виконувати відповідні місцеві бюджети. Що стосується обласних і районних бюджетів, то їх розробляють і виконують відповідні місцеві державні адміністрації. Таким чином, місцеве самоврядування нашої держави не має такої серйозної фінансової підтримки, що формується за рахунок місцевих податків.

Для України характерним є централізація фінансових ресурсів з одного боку та бідність місцевих бюджетів з іншого. Тобто, місцеві бюджети в Україні повністю обмежені центральною владою та не мають достатньої автономії для формування та використання грошових коштів на потреби адміністративно-територіальної одиниці. Для вирішення проблеми дефіциту місцевого бюджету, на нашу думку, необхідним є збільшення дохідної частини бюджету шляхом надання місцевим органам влади більшої автономії та зменшення надмірного впливу центральних органів влади.

Висновки. Проаналізувавши найбільш характерні особливості місцевого самоврядування в Федеративній Республіці Німеччини можемо надати певні рекомендації для національного законодавства, необхідним є: 1. Розширення принципу демократії громади адміністративно-територіальної одиниці, що має виражатися у виборі моделі функціонування місцевої влади. 2. Розширення автономії діяльності адміністративно-територіальних громад шляхом посилення децентралізації влади на місцях. 3. Посилення фінансових гарантій місцевого самоврядування шляхом вирішення питання дефіциту місцевого бюджету, децентралізації власних фінансових ресурсів. 4. Здійснення роботи серед населення щодо підвищення рейтингу та довіри населення до муніципальних органів влади.

Вирішення цих та інших питань наблизить Україну до «європейської моделі» функціонування місцевих органів влади, подальшого розвитку демократії, позбавить залежності від усталених принципів місцевої влади, що існували ще за часів Радянського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцар. – укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія, 2012. – 128 с.
2. Вюртенбергер Т., Колиско Р. Деякі концептуальні положення реформування організації державної влади: регіональний аспект. Програма Tacis Європейського Союзу, травень 2001.
3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland hat am 23. Mai 1949. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
4. Падалко В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / В. Падалко // Держава і право. – 2012. – Вип. 57. – С. 123-129.
5. Муниципальное управление в Германии и России: Kommunale Verwaltung in Deutschland and Russland (матеріали російсько-германської науково-практичної конференції) / Фил. зарегистрированного союза «Фонд им. Фридриха Эберта в Российской Федерации», Волгоградская акад. гос. службы; В. Колесников, О. Чистякова, Е. Мельниченко. – Волгоград, 2007. – 99 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – стаття 170.
7. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини. Огляд. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>.
8. Баранова К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис. – 2000. – 240 с.
9. Тимофеев Н. Коммунальное право ФРГ / Н. Тимофеев. – М. : Изд-во МГУ, 1982. – 137 с.
10. Хрусталева А. Организационно-правовые и финансовые аспекты местного самоуправления в Федеративной Республике Германия // Муниципальное право. – 2004. – № 3. – С. 81-89.