

УДК 353.8:342.553(430.245)(477)

М. Янишевський

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАЛАНСУ ВЛАДИ МІЖ БУРГОМІСТРОМ І РАДОЮ ГРОМАДИ У ФЕДЕРАЛЬНІЙ ЗЕМЛІ БРАНДЕНБУРГ

Досліджено владні відносини між бургомістром і радою громади та механізм їх збалансування. Проведено класифікацію та аналіз критеріїв, які визначають співвідношення статусу і ролі головних муніципальних органів в управлінні громадою на прикладі федеральної землі Бранденбург. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення моделі внутрішньої організації влади в територіальних громадах України.

Ключові слова: громада, рада громади, бургомістр, компетенція, повноваження, рішення ради, принцип “стримувань і противаг”, контроль.

У 1990 р. перед об'єднаною Німеччиною постало комплексне питання інтеграції території та громадян колишньої НДР у нову систему державного управління. Поряд із відновленням федерального устрою, реорганізацією та модернізацією економіки, німецький уряд успішно провів реформу місцевого самоврядування на засадах субсидіарності та децентралізації. Її результатом стало запровадження ефективної моделі територіальної організації влади у “нових” федеральних землях Німеччини, до яких також належить Бранденбург. Вироблений у процесі реформування механізм забезпечення балансу відносин між представницьким органом громади (радою) та головою муніципалітету (бургомістром) у цій федеральній землі заслуговує детальнішого аналізу.

Тема місцевого самоврядування в Німеччині досліджується в окремих працях О. Батанова, О. Бориславської, А. Георгіци, М. Кобилецького, П. Любченка, Ю. Панейка, С. Різника, А. Ткачука. Процеси формування та функціонування представницьких органів публічної самоврядної влади зарубіжних країн, зокрема Німеччини, були досліджені у науковій розробці такими вченими, як: А. Лазор, О. Лазор, Х. Кохалик, І. Шелепницька і М. Коваль [1]. У дисертації Х. Кохалик проведено загальну характеристику правового статусу муніципальних органів ФРН [2].

Незважаючи на зростаючий інтерес української наукової думки до місцевого самоврядування в загальнонімецькому вимірі, відсутні ґрунтовні спеціалізовані наукові пошуки в сфері дослідження владних відносин між радою громади та бургомістром в окремих федеральних землях. Необхідність вивчення муніципальних систем управління окремих земель зумовлене плюралізмом моделей місцевого самоврядування в Німеччині.

Завданням статті є дослідити механізм забезпечення балансу влади між радою громади та бургомістром у муніципалітетах Бранденбургу, застосовуючи аналіз федерального та земельного законодавства, а також погляди представників німецької фахової літератури і правової практики. Беручи до уваги значну потребу децентралізації влади в Україні та успішний досвід організаційно-функціонального реформування місцевої самоврядної влади в громадах Бранденбургу, запропонувати зміни в існуючому в Україні систему відносин між сільською, селищною, міською радою та її головою.

У німецькій фаховій літературі виділяють три групи критеріїв, за якими визначається співвідношення правового статусу й впливу муніципальних органів в управлінні громадою, а саме: 1. Загальні організаційно-інституційні умови. 2. Розподіл предметної компетенції. 3. Принцип “стримувань і противаг” [3]. Окрім названих нормативних чинників, на співвідношення сил між радою і головою громади впливають конкретні політичні умови та “людський фактор” [4]. Щоб об’єктивно оцінити закріплену законодавцем модель владних відносин у громадах Бранденбургу, необхідно детально проаналізувати кожен із нормативних критеріїв.

1. Загальні організаційно-інституційні умови

1.1. Спосіб формування органу. Рада та бургомістр, як правило, отримують однаковий рівень легітимності, оскільки обираються жителями громади на прямих виборах. Вибори представництва муніципалітету відбуваються у Бранденбурзі за пропорційною системою з відкритими списками. Відповідно до ч. 1 § 72 Закону “Про муніципальні вибори”, обраним на посаду бургомістра вважається той кандидат, який отримав більше половини поданих дійсних голосів, якщо ця сума становить не менше 15% від загальної кількості виборців у громаді. Якщо жоден із кандидатів не отримав такого результату, то проводиться повторне голосування між двома кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів. Щоб бути обраним, необхідно отримати більшість голосів, яка передбачена ч. 1 § 72 цього закону. Якщо жоден не отримає достатню кількість голосів, рада громади обирає бургомістра [5]. Отже, незважаючи на загальне правило прямих виборів бургомістра, законодавець уповноважує раду муніципалітету обрати голову громади у кризовій ситуації, коли жодна кандидатура на посаду бургомістра через недостатню підтримку виборців не отримує належної легітимності.

1.2. Особливості висування кандидатів у місцеві депутати та на посаду бургомістра. Важливим чинником впливу на владні відносини є політична приналежність більшості новообраних депутатів ради і голови муніципалітету. Більш незалежним від ради є бургомістр, який брав участь у виборах як самовисуванець або його кандидатура була підтримана групою виборців. Однак ця “незалежність” може стати причиною конфліктів із депутатським корпусом, який має інше політичне забарвлення і може не підтримувати ініціатив бургомістра. Як свідчить статистика, більшості обраних голів громад Бранденбургу висуваються і підтримуються партіями, однак кількість обраних самовисуванців або представників груп виборців щоразу збільшується [6].

1.3. Строк повноважень. Якщо представництво громади обирається на 5 років, то строк повноважень бургомістра залежить від його статусу. У самостійних муніципалітетах головна посадова особа обирається на 8 років, а у громадах, які належать до добровільного об’єднання декількох комун, – на 5 років [7]. Диференціація строків повноважень головних муніципальних органів неоднозначно оцінюється у німецькій літературі. Очевидно, що триваліша каденція бургомістра надає йому більшої ваги і впливу у відносинах з радою громади. Прихильники такого правового регулювання стверджують, що це дає змогу забезпечити безперервність муніципального управління. Тривала перерва між виборами бургомістра сприяє появі нових активних і кваліфікованих громадян, що збільшує шанси громади обрати достойну і професійну заміну попередньому бургомістру [8]. Врешті, довший строк повноважень голови громади сприяє деполітизації цієї найвищої муніципальної посади, оскільки істотно перешкоджає внутрішньопартійному впливові фракції на “свого” бургомістра [9].

Критики зазначають, що різниця у строках повноважень не сприяє політичній консолідації між бургомістром і депутатським корпусом. Така ситуація сприяє виникненню численних випадків розрізненого бачення муніципального розвитку в громаді, що призводить до інтенсифікації конфліктів всередині системи управління [10].

Точка зору прихильників тривалішого строку повноважень бургомистра обґрунтована переконливіше. Щодо муніципальних конфліктів, то їх потенційне виникнення можливе в обох випадках. Строк повноважень при цьому не відіграє вирішальної ролі. Підсумовуючи, зазначимо, що голова громади завдяки довшій каденції отримує істотну перевагу у владних відносинах з радою. При цьому залишається дискусійним питання, чи така диференціація строків повноважень буде сприяти досягненню балансу відносин у сучасній українській системі місцевого самоврядування.

1.4. Порядок дострокового припинення повноважень. Земельний законодавець, враховуючи різницю в строках повноважень, збалансовує відносини між головними муніципальними органами, надаючи раді широкі права у процедурі дострокового припинення повноважень бургомистра. Його повноваження можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму, що ініціюється через інститут громадянської ініціативи або рішенням ради, за яке проголосувало не менше двох третин депутатів від її складу. Окрім того, якщо бургомістр протягом тижня після прийняття рішення ради про початок процесу місцевого референдуму відмовляється від його проведення, то така запротокольована усна чи письмова відмова заявляється перед головою ради. Наслідком такої дії є дострокове припинення повноважень без подальшого підтвердження на місцевому референдумі. Голова громади не вправі ініціювати розпуск ради муніципалітету. Вона може саморозпуститися лише за умови вакантності більшості депутатських мандатів, що унеможливує її повноважність.

1.5. Статус бургомистра в раді муніципалітету. Особливістю внутрішнього муніципального устрою громад Бранденбургу є наявність незалежного від бургомистра керівництва ради муніципалітету парламентського типу як фактора обмеження його влади. Так, голова ради обирається з-поміж депутатів на строк її повноважень. Він скликає і веде засідання, має право застосовувати санкції щодо депутатів, які порушують регламент та етику поведінки під час роботи ради. Голова ради визначає за погодженням із бургомістром порядок денний засідання.

Бургомістр належить до складу ради і наділений правом установчого голосу, однак не може безпосередньо впливати на процес пошуку й прийняття рішень, оскільки не може бути головуючим на пленарних засіданнях. Хоча він належить до головного комітету за посадою, однак він не є автоматично його головою, якщо це не вирішать члени комітету. Закріплюючи таку модель відносин, законодавець прагне уникнути зосередження в руках бургомистра контролю над органом волевиявлення (радою) і виконавчими органами муніципального управління, які реалізують волю ради громади.

2. Тип розподілу предметної компетенції

2.1. Належність “всесторонньої компетенції”. Відповідно до ч.1 § 27 Конституції Бранденбургу (далі – ККБ) представництво громади наділене компетенцією вирішувати всі справи муніципалітету, якщо інше не встановлено законом. Це дає змогу вважати раду головним органом громади, політичним представництвом її жителів, яка визначає основні засади

муниципального управління в політичній, правовій, економічній, соціальній та культурній сферах [11]. Наведене правове регулювання є беззаперечною перевагою ради перед бургомістром у впливі на формування загальної стратегії функціонування і розвитку території громади.

“Всестороння компетенція” не означає абсолютної влади представницького органу. Механізм, закріплений в п. 14 ч. 1 § 28 ККБ, полягає у тому, що рада має право на свій розсуд делегувати окремі самоврядні повноваження, які не належать до її виключної компетенції, головному комітету і бургомістру [12]. Якщо згодом рада вважатиме за потрібне повернути собі певне самоврядне повноваження від згаданих суб’єктів, то вона це вправі зробити, змінивши положення головного статуту муніципалітету, в якому закріплено делегування повноваження іншому муніципальному органу.

2.2. Делеговані повноваження і справи поточного управління. Головним інструментом обмеження “всесторонньої компетенції” ради та збалансування повноважень між нею і бургомістром у Бранденбурзі є виключна компетенція голови громади здійснювати деякі делеговані повноваження федерального і земельного рівня, а також вирішувати справи поточного муніципального управління. Доцільність делегування питань федерацією або федеральною землею виключно бургомістру зумовлене правовими рамками, в межах яких вони вирішуються. Оскільки ці питання детально регламентуються федеральними і земельними законами, адміністративними приписами, окремими наказами та судовими рішеннями, немає потреби у додатковому локально-правовому регулюванні у формі рішення ради [13].

Найбільш істотним за обсягом повноваженням бургомістра є вирішення справ поточного управління. Чим більша громада, особливо міська, тим більше таких питань вирішується головою муніципалітету. Для жителів громади бургомістр та очолювані ним виконавчі органи стають найближчими контактними особами у вирішенні численних питань місцевого значення та наданні адміністративних послуг. “Справи поточного управління” є оціночним терміном, однак німецька судова практика й наукова література визначає його як адміністративні справи, які через свою регулярність й усталену процедуру вирішення належать до повсякденних справ управління [14]. Йдеться, зокрема, про видачу дозволів, погоджень, укладення договорів купівлі-продажу, про передачу права користування, мирової угоди. Зважаючи на те, що бургомістр представляє раду громади у відносинах із громадськістю, така діяльність також належить до справ поточного управління. У разі виникнення сумнівів із приводу належності певного питання до цієї категорії, адміністративний суд у своєму рішенні визначає обсяг цього поняття.

2.3. Вплив на підготовку, прийняття та виконання рішень ради. Згідно з ч. 1 § 27, п. 1, 2 ч. 1 § 54 ККБ, бургомістр готує проекти рішень ради, має право голосу в представницькому органі й забезпечує виконання його рішень. Процедура підготовки потребує детальнішого висвітлення.

Підготовча компетенція голови громади дає змогу йому закласти у проекті вигідне рішення для муніципальної адміністрації, яку він очолює. Хоча підготовка передбачає розробку кількох альтернативних рішень одного питання, дуже часто ці пропозиції зводяться до одного змісту. У цій ситуації рада громади з пасивним безініціативним депутатським корпусом може перетворитися на суто ратифікаційний орган політики бургомістра. Окрім того, навіть фахові, добре

підготовлені пропозиції депутатів часто не враховуються представниками муніципальної адміністрації, які розробляють рішення.

Земельний законодавець у ч. 1 § 43 ККБ надає раді громади право створення депутатських комісій, які здійснюють підготовку проектів рішень ради. Необхідно зазначити, що конкуренції в компетенції не відбувається, оскільки бургомістр концентрується на правових та фінансових аспектах, тоді як комісії на перший план у підготовці ставлять аспект муніципально-політичного схвалення рішення місцевою громадськістю. Беручи до уваги право участі бургомістра у засіданнях комісій, обидва види підготовчої діяльності спрямовуються на пошук узгодженого проекту рішення [15].

3. Принцип “стримувань і противаг”

3.1. Контрольні та інформаційні повноваження муніципальних органів Бранденбургу виражаються у кількох площинах: а) контроль з боку ради громади за виконанням її рішень (ч. 2 § 28 ККБ); б) обов’язок бургомістра вчасно повідомляти раду про всі важливі поточні питання (ч. 2 § 54 ККБ); в) право окремого депутата на отримання інформації щодо вирішення всіх місцевих питань, а також право ознайомлюватися з актами муніципального управління (ч. 2 § 54 ККБ).

Запит депутата з вимогою отримати певну інформацію або ознайомитися з локальними актами подається бургомістру. Акти – це не лише письмові документи, але й бази даних, картотеки, аудіо- і відеозаписи та інші носії інформації. Депутат зобов’язаний пояснити конкретний привід для звернення. При цьому достатньо зазначити, наприклад, що до депутата звернувся житель громади з конкретним питанням. Для його вирішення депутат потребує інформацію з певних актів ради. Якщо обґрунтування нечітке або взагалі відсутнє, то бургомістр вказує про недоліки у змісті запиту і надає можливість доопрацювати звернення. Голова громади у письмовій формі обґрунтовано відмовляє у наданні інформації або у можливості ознайомитися з муніципальними актами, якщо змінений запит надалі не містить чіткої аргументації звернення.

Контроль системи муніципального управління виражається в обов’язковій участі заступників бургомістра у засіданнях ради на її вимогу. Обов’язковою умовою є тематика питань, які розглядатимуться депутатами. Вона повинна стосуватися сфери компетенції заступника. Вимагаючи участі цих муніципальних службовців, рада повинна заздалегідь повідомити відповідну особу, щоб вона могла змінити календарний план роботи і взяти участь у засіданні. Окрім цього, кожен депутат має право вимагати від присутнього на засіданні ради бургомістра чи його заступника висловити свою точку зору щодо конкретного пункту порядку денного.

3.2. Контроль ради з боку бургомістра та прийняття рішень у невідкладних випадках. Згідно з § 55 ККБ, бургомістр зобов’язаний опротестувати рішення представництва громади протягом двох тижнів із моменту прийняття, якщо він вважає його незаконним. Таке відкладне вето може бути подолане депутатами на наступному пленарному засіданні ради. У голови громади знову виникає обов’язок оцінити нове рішення на предмет законності. І якщо він надалі вважає його таким, що не відповідає закону, то бургомістр звертається до земельного наглядового органу – ландрату. Не пізніше як за 3 місяці після звернення голови громади ландрат встановлює, чи суперечить рішення ради законові, чи ні. Опротестування рішень ради бургомістром виконує не лише функцію збалансування відносин між радою й бургомістром. Цей механізм спрямований, передовсім, на забезпечення законності рішень представницького органу муніципалітету.

Бургомістр уповноважений земельним законодавцем приймати невідкладні рішення з питань, які належать до компетенції ради чи головного комітету. Таке право могло б визначально вплинути на баланс влади між обома суб'єктами, якби його реалізація не була обмежена визначеними у законі передумовами: а) наявність невідкладного питання, проблеми, вирішення яких не може бути перенесене на наступне чергове засідання ради або головного комітету; б) рішення приймається з метою усунення небезпеки або істотних збитків громаді; в) згода голови ради муніципалітету [16]. Ухвалене невідкладне рішення передається раді на затвердження. Представництво громади наділене обмеженим правом скасувати цей акт лише за умови, якщо рішення ще не було виконане і на його підставі не виникли права третіх осіб. Якщо рішення у невідкладних випадках було прийняте без дотримання зазначених вище передумов, рада громади або головний комітет, компетенція яких була порушена, вправі подати позов до адміністративного суду з вимогою про встановлення незаконності невідкладного рішення бургомистра та відшкодування завданої ним шкоди.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що баланс взаємовідносин між радою муніципалітету та бургомістром забезпечується узгодженим регулюванням правового статусу цих органів, чіткими правилами закріплення компетенції та можливістю передачі повноважень представництва громади, за винятком виключної компетенції, бургомістру і головному комітету. Саме таких механізмів правового регулювання бракує українській системі місцевого самоврядування.

У процесі реформи децентралізації влади в Україні заслуговує на особливу увагу і врахування принцип чіткого розмежування керівництва представництвом громади й системою виконавчих органів ради, який функціонує в Бранденбурзі. З цією метою доцільно змінити суб'єкта головування на пленарних засіданнях ради громади. На нашу думку, секретар місцевої ради, обраний з-поміж депутатського корпусу, повинен очолювати її. За сільським, селищним, міським головою залишатиметься право участі у пленарних засіданнях, право установчого голосу та спільне із секретарем ради погодження порядку денного. Цей механізм дасть змогу послабити дуже сильні позиції голови громади в раді, яка часто перебуває в Україні під повним диктатом волі голови муніципалітету. Забезпечення взаємних контрольних та інформаційних прав та обов'язків ради, бургомистра й окремих депутатів у муніципалітетах Бранденбургу може також бути використане в Україні.

Зважаючи на сучасний низький рівень розвитку національного місцевого самоврядування, є недоцільним впровадження на ранній стадії реформи децентралізації інституту диференціації строків повноважень сільської, селищної, міської ради та її голови. Щодо надання повноважень голові громади приймати рішення у невідкладних випадках без участі представництва муніципалітету, то дискусія з цього приводу може бути розпочата лише після становлення незалежної судової влади в Україні.

Наприкінці зазначимо, що подальші наукові дослідження стосуватимуться відносин між структурними частинами ради: депутатськими комісіями, групами, фракціями, окремими депутатами і радою загалом.

Література

1. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Текст] : наук. розроб. / авт. кол. : О. Д. Лазор,

Х. М. Кохалик, І. П. Шелепницька [та ін.] ; за наук. ред. О. Д. Лазор. — К. : НАДУ, 2009. — 44 с.

2. Кохалик Х. Досвід становлення і розвитку комунального самоврядування в Німеччині та можливість його адаптації в містах України [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Кохалик Христина Миронівна ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Львів : [б. в.], 2011. — 20 с.

3. Buß A. Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung [Text] / A. Buß. — Baden-Baden: Nomos, 2002. — S. 54.

4. Schrameyer M. Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung [Text] / M. Schrameyer. — Berlin : Erich Schmidt Verlag, 2006. — S. 155.

5. Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 9 [Text]. — 2009. — Juli. — GVBl. I/09. — № 14. — S. 326 ; Zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. 2013. — Dezember. — GVBl. I/13. — № 38.

6. Ergebnisse der Wahlen der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Bürgermeister [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.wahlen.brandenburg.de/bmwahlen>.

7. Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18 [Text]. — 2007. — Dezember. — GVBl. — S. 286.

8. Schumacher P. Innere Kommunalverfassung: Der Bürgermeister / P. Schumacher, J. Augustesen, N. P. Benedens [and so on] // Kommunalverfassung des Landes Brandenburg [Text] : Kommentar. — Wiesbaden : Kommunal- und Schulverlag, 2009. — S. 5.

9. Buß A. Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung... — S. 58.

10. Schumacher P. Innere Kommunalverfassung: Der Bürgermeister... — S. 5.

11. Schrameyer M. Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung... — S. 179, 180.

12. Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg... — S. 286.

13. Schumacher P. Innere Kommunalverfassung: Der Bürgermeister... — S. 5.

14. BGH Urteil v. 16.11.1978, AZ.: III ZR 81/77, DVBl [Text]. — 1979. — S. 514.

15. Schumacher P. Innere Kommunalverfassung: Der Bürgermeister... — S. 3.

16. Schmidt T. I. Kommunalrecht [Text] / T. I. Schmidt. — Tübingen: Mohr Siebeck, 2011. — S. 144.

M. Yanyshevskyi

MAINTAINING THE BALANCE OF POWER BETWEEN THE CITY COUNCIL AND THE MAYOR IN THE FEDERAL STATE OF BRANDENBURG

The relations of power between the city council and the mayor, and their balancing mechanism are examined. The classification and analysis of the criteria for determining the balance of power, the status and the role of main local self-government bodies in the federal state of Brandenburg, are carried out. The proposals for further improvement of the model of internal relations of local authority in Ukraine are laid down.

Key words: community, city council, mayor, jurisdiction, council decision, checks and balances, control.