

Янишевський М.М.,

здобувач кафедри європейської інтеграції та права
Львівського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентові України;
аспірант Потсдамського університету (Німеччина)

СТАТУС ТА УПРАВЛІННЯ РАЙОНОМ ГРОМАДИ У ФЕДЕРАЛЬНІЙ ЗЕМЛІ БРАНДЕНБУРГ

Анотація. Досліджується німецький досвід формування та система управління в районах територіальних громад на прикладі федеральної землі Бранденбург. Подано пропозиції щодо успішного укрупнення громад в Україні внаслідок злиття декількох муніципалітетів.

Ключові слова: район громади, комітет, керівник, муніципальна реформа.

Аннотация. Исследуется германский опыт формирования и система управления в районах территориальных общин по примеру федеральной земли Бранденбург. Подано предложения относительно успешного укрупнения общин в Украине в результате слияния нескольких муниципалитетов.

Ключевые слова: район общины, комитет, руководитель, муниципальная реформа.

Annotation. German experience in formation of community districts and their system of governance in the federal state of Brandenburg are examined. Proposals concerning successful enlargement of Ukrainian communities are submitted.

Key words: community districts, committee, chief, municipal reform.

Проведення успішної адміністративно-територіальної реформи в Україні передбачає введення нової моделі організації первинної одиниці місцевого самоврядування - громади. Важливим елементом змін є впровадження ефективної системи управління, яка б забезпечила можливість надання якісних адміністративних послуг та створила жителям громади реальну можливість брати участь у вирішенні місцевих справ відповідно до вимог ч. 1 ст. 140 Конституції України. Цілком очевидно, що існування 11 522 сільських, селищних та міських рад, абсолютна більшість з яких нездатна ефективно вирішувати питання локального інтересу, перетворює інститут місцевого самоврядування у фікцію [1].

Як показує досвід здійснення реформ в незалежній Україні, запропоновані зміни дуже часто супроводжуються критикою ще до моменту, коли вони презентуються й роз'яснюються громадянам України. Не є винятком й муніципальна реформа, яка постійно на порядку денному керівництва держави, політикуму, науки та суспільства, однак так і не може знайти своєї практичної реалізації. Одним з її найбільш актуальних і критикованих пунктів залишається проблема створення дієздатної територіальної громади внаслідок злиття декількох нині діючих громад. Потенційний спротив їхньому укрупненню з боку місцевих жителів та органів локального представництва зумовлюється цілком доречним

питанням про механізм забезпечення повсюдності місцевого самоврядування у колишніх самостійних муніципалітетах.

Відповіді на ці актуальні питання необхідно шукати в зарубіжному досвіді. З аналогічними проблемами територіальної організації місцевої самоврядної влади зіткнулася ФРН у 1990 році після створення нових суб'єктів федерації на території колишньої НДР. Об'єднаній німецькій державі вдалося через послідовне проведення реформи створити самодостатні місцеві общини в східних постсоціалістичних федеральних землях. Цей шлях розвитку муніципальної системи може бути використаний Україною з урахуванням власних державотворчих традицій та сучасних соціально-економічних реалій.

Проблема оптимальної моделі формування нових територіальних громад та пошуку прийнятної взаємодії між адміністративним центром та складовими частинами муніципалітету активно дискутується впродовж останніх восьми років. Є певні напрацювання з боку державної влади та наукових кіл. Владним пропозиціям бракує, однак, конкретики. Проекти концепцій реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади Мінрегіону України за 2012 і 2013 роки носять декларативний характер і не містять чітких відповідей на абсолютну більшість практичних питань проведення адміністративно-територіальної реформи. На цьому фоні якісно вирізняється концепція Асоціації міст України, яка подає змістовне бачення побудови спроможних територіальних громад [2].

У науковій думці України згадана проблематика знайшла своє відображення в працях І. Коліушка, В. Тимошука, В. Чумака, Р. Безсмертного. Дотична проблематика правосуб'єктності громади району в місті, доцільності районного поділу та функціонування відповідних представницьких органів є предметом дослідження В. Куйбіди, О. Конотопцева, І. Павлова, М. Корнієнка. Започатковано дослідження європейського досвіду муніципального реформування. Польський шлях муніципального реформування й можливість його застосування в Україні висвітлений в оцінках експертів Центру політичних досліджень [3]. Угорська модель комунального самоуправління розглядалася спеціалістами Міжнародного центру перспективних досліджень [4].

Дослідженню організації та функціонування місцевої представницької влади у Німеччині присвячують свою увагу О. Бориславська, М. Кобилецький, С. Різник, А. Ткачук, О. Лазор, Х. Кохалик і О. Фролов. Незважаючи на зростаючий інтерес української наукової думки до місцевого самоврядування в загальнонімецькому вимірі, відсутні ґрунтовні спеціалізовані наукові пошуки в сфері реформування територіальної організації локальної самоврядної влади в східнонімецьких федеральних землях, зокрема Бранденбурзі.

Завдання запропонованої статті - проаналізувати механізм формування територіальної громади у Бранденбурзі внаслідок злиття

декількох муніципалітетів та охарактеризувати моделі управління в їх структурних частинах – населених пунктах, поселеннях. Беручи до уваги результати дослідження, сформулювати чітку схему взаємовідносин центру й частин реформованої територіальної громади в Україні.

Німеччина є неоднорідною за густотою населення та концентрацією населених пунктів. Схід держави характеризується найменшою заселеністю, де переважає компактна схема розміщення численних невеликих поселень. Раніше кожен такий населений пункт був самостійним й мав статус окремої громади. Зростання об'єму місцевих завдань засвідчило, що їх належне і впорядковане здійснення органами комунального управління неможливе. Перед державою постало завдання створення управлінської моделі, яка б забезпечила функціонування дієздатних самоврядних одиниць з гарантуванням збереження представницьких інститутів місцевого самоврядування на місцях [5, 63].

В результаті земельний законодавець надає громадам широку автономію щодо визначення їхньої внутрішньої територіальної організації та обрання оптимальної моделі управління. В одних суб'єктах федерації переважає модель «деконцентрованого управління», що передбачає створення адміністрацій в районах як підпорядкованих представництв управління центру громади. У Бранденбурзі та декількох інших землях практикується схема «децентралізованого прийняття рішень», відповідно до якої жителі або рада громади обирають представницькі органи поселення, населеного пункту, які входять до складу громади. Ці структури представляють і захищають особливі локальні інтереси невеликої місцевості у відносинах з громадою в цілому [6, 77]. В такий спосіб законодавець прагне запобігти можливому спротиву жителів укрупненню обшин, надаючи можливість жителям частини громади брати участь у вирішенні завдань місцевого значення.

Положення ч. 1 § 45 Комунальної Конституції Бранденбургу передбачають формування *районів (населених пунктів, поселень)* з власними представницькими органами у самостійних громадах та добровільних об'єднаннях декількох громад. Створення та ліквідація районного поділу громади регламентується її статутом або, у випадку злиття громад, договором про зміну територіального поділу (меж території) [7]. Район в громаді не має статусу юридичної особи публічного права й не може бути носієм конституційної гарантії місцевого самоврядування статті 28 Основного Закону (Конституції) ФРН [8, 398]. Район є адміністративною складовою громади. Оскільки він не виступає самостійним суб'єктом права, то не може мати власної символіки - герба чи прапора. Важливо також розмежовувати поняття «район (населений пункт, поселення)» від терміну «заселені частини громади», який закріплений у п. 13 ч. 2 § 28 Комунальної Конституції. Якщо район в громаді володіє особливими правами участі у вирішенні місцевих справ, то заселені частини громади – це історико-географічні назви, які лише

позначають давні та/або колишні самостійні поселення і виконують функцію просторового орієнтування всередині громади [9, 4 до § 45 Комунальної Конституції].

Утворення району можливе лише на підставі наявності наступних умов: а) частина громади є достатньо великою й просторово відокремленою та б) достатньо заселеною. *Великою й просторово відокремленою* є частина общини, яка характеризується не лише територіальною ознакою, але й наявністю *власного суспільного життя*. При цьому умова просторового відокремлення не передбачає обов'язкової наявності певної відстані від інших частин громади чи відсутності забудови на суміжній території. Важливо лише, щоб об'єктивний спостерігач сприймав окремі частини політично й адміністративно унітарної громади як її райони.

Ознаками, які дозволяють кваліфікувати частину громади як центр суспільного життя, можуть бути наявність церкви, замку, садиб, сільської школи або центрального ставу. Район громади повинен мати також власну інфраструктуру, традиції, свята, громадські об'єднання та установи. *Достатня заселеність* не визначається абсолютними величинами. У менших самостійних громадах навіть 200 жителів може бути достатньо для створення відокремленого району [9, 2-3 до § 45 Комунальної Конституції].

Модель організації влади у районі громади передбачає такі органи як *керівник та комітет району*. Вони формують представництво району. Існує *три варіанти* побудови системи управління районом. У статуті або договорі про зміну територіального поділу (меж території) громади може бути передбачено обрання комітету району, який визначає зі свого складу керівника. Також можливий варіант, коли жителі району безпосередньо обирають лише керівника цієї одиниці. Врешті, статут громади може й не передбачати представництва [10, 159]. Таким чином, на базовому рівні місцевого самоврядування в Бранденбурзі за рішенням громади може існувати три рівні управління: вищий – діяльність спільних органів добровільного об'єднання декількох громад; середній – представницькі органи громад такого об'єднання або самостійної громади; нижчий – виборні органи в районах окремо взятої громади.

Як функціонує система управління в районі громади та його взаємовідносини з центром муніципалітету, можна з'ясувати на прикладі міста Франкфурт-на-Одері. Відповідно до § 1 Статуту, місто є самостійною громадою, яка виконує функції міського округу (міста-району). Місцеве самоврядування здійснюється на двох рівнях. Перший представлений міськими зборами депутатів (рада громади), обер-бургмістром (голова громади), головним комітетом та виконавчими органами ради. Другий пов'язаний з наявністю в міському окрузі дев'яти районів (населених пунктів, поселень), які є його невід'ємними частинами: Боссен, Гюльдендорф, Гогенвальде, Клістов, Ліхтенберг, Лоссов, Маркендорф,

поселення Маркендорф і Розенгартен/Паграм [11]. Раніше вони були окремими громадами з власною правосуб'єктністю, яку втратили після злиття з громадою міста. Така територіальна організація дозволяє зробити висновок, що законодавець обрав шлях об'єднання за принципом «муніципального унітаризму» [12, 204].

Комунальна Конституція у ч. 2 § 45 надає право кожній громаді самостійно вибрати модель управління в районі громади. Якщо буде закріплена схема «комітет - керівник», то земельне законодавство встановлює лише мінімальне й максимальне число членів комітету (від трьох до дев'яти осіб). Статут міста Франкфурт-на-Одері передбачає обрання жителями районів в громаді відповідного комітету, члени якого визначають зі свого числа керівника району. Заслуговує на увагу диференційований підхід до визначення кількісного складу комітету. У поселеннях з населенням більше 1000 осіб обирається 5 членів, якщо ж менше 1000 – 3 представники. Таким чином, принцип представницької демократії в Німеччині реалізовується від найвищого парламентського рівня до низової ланки локального представництва в районах громади. Строк повноважень комітету 5 років і обирається він одночасно з виборами до міських зборів депутатів [11].

Комітет району являє собою орган народного представництва його жителів і є дорадчою структурою перед радою громади. Висновок комітету щодо питань, які безпосередньо стосуються території району, заслуховується на засіданні міських зборів депутатів під час розгляду цих питань. Предметом такого розгляду можуть бути питання планування об'єктів капітального будівництва в районі; підготовка, зміна та відміна схеми землекористування; розширення та перебудова вулиць, доріг, площ на території району; зміна меж району [13, 116]. Статут згаданої громади передбачає додатковий перелік питань, розгляд яких супроводжується заслуховуванням висновку комітету, а саме: розміщення промислових підприємств і відчуження земельних ділянок на території району, які перебувають у комунальній власності [11].

Міські збори депутатів при прийнятті рішення не зобов'язані беззастережно керуватися висновком комітету, який представляє насамперед вузький місцевий інтерес своєї території. Завданням ради громади є, натомість, забезпечення збалансованого розвитку всіх її частин. Рішення про неврахування радою громади висновку комітету повинно бути однозначним та обґрунтованим. Зазначимо, що німецька судова практика та юридична наука визнали заслуховування висновку комітету району як обов'язкову процедурну вимогу прийняття законного рішення радою громади [14]. Якщо рішення ради прийняте без дотримання зазначеної процедури, обер-бургомістр зобов'язаний застосувати вето. Комітет району має право звернутися до адміністративного суду в порядку вирішення муніципального конфлікту.

Комітет району наділений правом подачі заяв, клопотань і пропозицій щодо всіх питань, які стосуються району. Вони подаються обер-бургомістру, який в межах своєї компетенції розглядає їх (питання «поточного муніципального управління») або направляє ці звернення міським зборам депутатів або головному комітету за юрисдикцією. При подачі звернень комітет повинен бути свідомий того, що не всі його прохання й побажання будуть задоволені, зважаючи на пріоритет благополуччя громади в цілому. Звернення районного представництва до загальногромадівських представницьких органів виконує, проте, важливу інтеграційну функцію.

Відповідно до ч. 3 § 46 Комунальної Конституції та Статуту міста комітет району наділений правом приймати рішення з таких предметів відання: 1. Визначення послідовності ремонту та розбудови вулиць, доріг (стежок), площ місцевого значення; 2. Догляд за станом населеного пункту, зокрема, догляд та облаштування парків, зелених зон, кладовищ, місць купання, а також пристаней для човнів й барж. Зазначений перелік є виключним і не може бути розширений в статуті громади або договорі про зміну територіального поділу (меж території). Рішення комітету можуть бути змінені або скасовані більшістю голосів депутатів міських зборів. Обер-бургомістр має право відкладного вето на рішення комітету району.

Ч. 4 § 46 Комунальної Конституції надає комітету право розпорядження бюджетними коштами, наданими радою громади, з метою підтримки заходів місцевих об'єднань та спілок, проведення традиційних свят, сприяння розвитку туризму та організації вшанування найстарших жителів населеного пункту. При цьому затвердження окремого бюджету для району не допускається [7].

За своїм правовим статусом *керівник району*, який обирається і звільняється комітетом, не належить до виконавчих органів ради громади, не уповноважений приймати будь-які розпорядження чи інші адміністративні акти. Він представляє район перед органами громади, до яких належать міські збори депутатів, обер-бургомістр та головний комітет. Заслуговує на увагу те, що обер-бургомістр не має права давати вказівки керівнику району. Останній наділений так званим «активним правом участі», яке дозволяє йому брати участь у відкритих та закритих засіданнях ради громади та її комісій в разі розгляду ними питань, що стосуються відповідного району. Представляючи таким чином точку зору комітету району, керівник може бути першою контактною особою земельного уряду, інвесторів та представників громадськості [15, 25].

Врешті-решт, земельний законодавець розрізняє два види внесення змін до затвердженої статутом моделі районного поділу громади. По-перше, це стосується ліквідації району. Вона можлива лише в разі дотримання трьох умов: 1. Внесення змін до статуту; 2. Ухвалення рішення двома третинами голосів депутатів міських зборів; 3. Згода комітету району або, якщо передбачено статутом, рішення районного референдуму.

По-друге, йде мова про зміну меж району в громаді, моделі місцевого представництва, розширення права бути заслуханим радою громади або звуження права прийняття рішень. Для цього необхідне рішення міських зборів, прийняте двома третинами депутатів від загального складу. Йому передуює заслуховування точки зору комітету району.

Проаналізована модель формування та управління районом в громадах Бранденбургу може бути використана в процесі реформування територіального устрою України. Зменшення кількості територіальних громад внаслідок їх злиття – неодмінна частина змін. Цілком відповідає німецькому досвідові пропозиція експертних кіл України провести укрупнення територіальних громад в два етапи [16, 35-37].

Спочатку доцільно мотивувати муніципалітети до добровільного об'єднання на договірній основі. Так, общини, які входять до нового утворення автоматично отримують статус району громади з власним представництвом інтересів перед центром. Якщо у муніципалітеті до злиття існували райони, то вони також продовжують функціонувати. На розсуд новоствореної громади в її статуті закріплюються інші райони в громаді, якщо наявні всі умови для їх створення. Цей етап триватиме 5-7 років й буде успішним за умови усвідомлення місцевою громадськістю необхідності змін та законодавчого реформування бюджетної системи для забезпечення фінансової самодостатності общин.

Друга фаза реформування базового рівня місцевого самоврядування полягатиме в корегуванні територіальної організації недієздатних громад, утворених на першому етапі. Німецька практика свідчить, що функцію моніторингу ефективності діяльності громад здійснює ландрат і земельне міністерство внутрішніх справ. В Україні це питання може бути у віданні обласної ради та реформованої обласної державної адміністрації. Щоб уникнути компетенційного конфлікту, необхідно чітко визначити процедуру переформатування громад за обов'язкової участі органів громади, обласної ради, обласної державної адміністрації та, звичайно, жителів відповідних общин.

Новоутворена територіальна громада у своєму статуті закріплює систему органів представництва району. При цьому громаді має бути надано право обирати одну з трьох моделей управління: «комітет району - керівник», «керівник району» або «район без представництва». Перед прийняттям остаточного рішення важливо з'ясувати думку жителів населених пунктів (поселень), провівши відповідні збори за місцем проживання. Зважаючи на це, дискусійною є пропозиція імперативного закріплення моделі «керівник району» [17, 24; 2]. Така відсутність альтернативи не сприятиме зростанню впливу членів громади на формування влади у частині громади.

Введення районного поділу з відповідним представництвом сприятиме насамперед підвищенню активності жителів у вирішенні місцевих справ, посиленню соціальної згуртованості та досягненню

необхідного громадського схвалення місцевим населенням рішень, прийнятих органами влади громади. Окрім цього, така система дозволить вирішити потенційну конфліктну ситуацію між органами громади й жителями щодо загрози зникнення населеного пункту чи поселення в процесі укрупнення територіальних громад в Україні. Через створення району забезпечується збереження історичної назви, меж та особливостей місцевості в межах єдиної громади.

Використані джерела інформації:

1. Верховна Рада України: регіони України та їх склад [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/z7503/a002>.
2. Асоціація міст України: Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://auc.org.ua/webform/kontseptsiya-reformuvannya-mistsevogo-samovryaduvannya-v-ukraini>.
3. Адміністративна реформа в Україні: експертні оцінки. – Львів: ЦПД, 2009. – 28 с.
4. Пресняков І. Реформа місцевого самоврядування: порівняння українського й угорського досвіду // Вісник Центру: інформаційний бюлетень МЦПД. – 2008. – 14 квітня.
5. Schmidt T.I. Kommunalrecht. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2011.
6. Schmidt-Abmann E. Kommunalrecht / E. Schmidt-Abmann, H. C. Röhl // Besonderes Verwaltungsrecht / E. Schmidt-Abmann, F. Schoch (Hrsg.). - 14. Aufl. - Berlin: de Gruyter Recht, 2008.
7. Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2007 // GVBl. – Teil I. – S. 286.
8. Gern A. Deutsches Kommunalrecht. - 3. Aufl. - Baden-Baden: Nomos, 2003.
9. Schumacher P. Innere Kommunalverfassung: Ortsteile / P. Schumacher / J. Augustesen / N.P. Benedens / C. Erdmann / H. Obermann / B. Scheiper / B. Nitsche / H. Schönmeier / M. Prochnow/ D. Liese // Kommunalverfassung des Landes Brandenburg: Kommentar.- Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag, 2012.
10. Schmidt T. I. Kommunalrecht / H. Bauer / F.-J. Peine (Hrsg.) // Landesrecht Brandenburg. - 2. Aufl. - Baden-Baden: Nomos, 2011.
11. Hauptsatzung der Stadt Frankfurt (Oder) vom 18.02.2009 // Amtsblatt für die Stadt Frankfurt (Oder). - Jahrgang 20. - Nr.3. - Frankfurt (Oder). - 4. März 2009.
12. Корнієнко М. Районні у містах ради як конституційний інститут / М. Корнієнко // Право України. – 2011. - № 2. – С. 201- 207.
13. Geis M.-E. Kommunalrecht. - 2. Aufl. - München: Beck, 2011.
14. OVG Lüneburg Beschl. vom 27.4.1989 – 10 M 13/89 - (Zum Anhörungsrecht eines Ortsrates nach § 55 g Abs. 3 NGO) // DVBl. 1989, 937 ff.; Metzger P. Die Ortsverfassung in Baden-Württemberg / P. Metzger, W. Sixt. – 5. Aufl. – Stuttgart: Boorberg, 2004.
15. Böttcher K.-L. Kommunalverfassung des Landes Brandenburg / K.-L. Böttcher, J. Graf. - Dresden: Saxonia Verlag, 2008.
16. Чумак В. Реформа місцевого самоврядування в Україні / В. Чумак, Г. Нікош, І. Пресняков. – К. : ХІК, 2008. – 70 с.
17. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2006. – 190 с.

Рецензент: Микієвич М.М., д.ю.н., професор.