

## СЕКЦІЯ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.2

### ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРН. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗЕМЛІ БАДЕН-ВЮРТЕМБЕРГ

Іванцова З.А., аспірант  
кафедри конституційного права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Автором на підставі аналізу організації місцевого самоврядування у ФРН, а також загальної характеристики місцевого самоврядування в землі Баден-Вюртемберг виявлено загальні підходи до розуміння місцевого самоврядування у ФРН, завдання органів місцевого самоврядування в Баден-Вюртемберзі, розширено тлумачення типів місцевого самоврядування у ФРН. Автором наголошено на тому, що хоча місцева влада й належить до трьох головних рівнів управління, але в рамках делегування повноважень є державно-правовою частиною земель, а отже, підлягає нагляду та виконує розпорядження державних органів.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, обцинне право, типи обцинного самоврядування, місцеві органи влади, завдання органів місцевого самоврядування.*

Автором на основі аналізу організації місцевого самоуправління в ФРГ, а також загальної характеристики місцевого самоуправління в землі Баден-Вюртемберг виявлені общі підходи до розуміння місцевого самоуправління в ФРГ, задачі органів місцевого самоуправління в Баден-Вюртемберзі, розширено тлумачення типів місцевого самоуправління в ФРГ. Автором відзначено, що, хоча органи місцевого самоуправління й належать до трьох головних рівнів управління, але в рамках делегування повноважень вони розглядаються як органи державно-правової природи, а отже, належать до державно-правової частини земель, а отже, підлягають нагляду та виконують розпорядження органів державної влади.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, обцинное право, типы обцинного самоуправления, местные органы власти, задачи органов местного самоуправления.*

Ivantsova Z.A. ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN GERMANY. GENERAL CHARACTERISTICS OF LOCAL AUTHORITIES IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Based on an analysis of local government organization in the Federal Republic of Germany, as well as the overall performance of local government in Baden-Württemberg, the author found common approaches to the understanding of local authorities in Germany, the local authorities task in Baden-Württemberg, extended interpretation of the types of local government in Germany. The author noted that although local authorities belong to the three main levels of government, so they have a state-legal part of the lands, but they are subject to supervision and fulfill orders.

**Key words:** *local government, community law, types of community self-government, local authorities, tasks of local government.*

**Актуальність дослідження та постановка проблеми.** Зараз в Україні відбувається реформа місцевого самоврядування. На її сучасному етапі необхідно детальніше вивчати позитивний досвід розвинутих європейських держав, однією з яких є ФРН. Більш конструктивні наукові розробки в цій галузі сприятимуть виконанню та впровадженню їх на практиці, а конкретно під час реформи місцевого самоврядування в Україні. А тому тема цієї статті є актуальною та сучасною.

Серед дослідників місцевого самоврядування варто виділити таких: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік, Н.В. Мішина, О.В. Гриценко, О. Зевальд та ін.

**Метою роботи** є дослідження інституціоналізації місцевого самоврядування ФРН та в землі Баден-Вюртемберг.

**Виклад основного матеріалу.** Конституційна традиція федеративного ладу Німеч-

чини сформувалася під впливом різномірних факторів, одним з яких був її поділ у 1949 р. на Федеративну Республіку Німеччина (ФРН) та Німецьку Демократичну Республіку (НДР). Роздвоєння сприяло формуванню різномірних типів місцевого самоврядування, землі отримали специфічні особливості в своєму законодавстві. Кожна земля має своє Положення про громади та Положення про округи (райони), проте спільним для всіх 16 земель (у тому числі 3 міст, що мають статус земель) є місцеве самоврядування у ФРН, організоване відповідно до Основного закону ФРН (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*).

Місцеве самоврядування в ФРН є значним організаційним показником сучасної демократії, який має конституційне значення. А отже, комуни мають право велику частину своїх завдань вирішувати самостійно. Основ-



на функція комунальної влади полягає в тому, щоб визначити комунальну політику, здійснені та/або передані державою виконання завдань. Завдання комун (сфера їх дії) охоплюють в цілому велику кількість різноманітних галузей та установ республіки.

Органи місцевого самоврядування є третьою площиною державного ладу ФРН, вони є фундаментом держави. Федерація та Землі скеровують їхні завдання та відповідні фінансові засоби. Разом з цим у рамках місцевого самоврядування вони отримують власні та добровільні завдання, які здійснюють на власний розсуд, і фінансові можливості. Парламент землі встановлює комунальний (общинний) устрій та кордон общин.

Общини є як найнижчою владною інстанцією, так і соціальною структурою людей, які живуть об'єднано. Громадяни можуть на власному досвіді випробувати комунальну політику. Вони можуть себе представляти, а також брати участь у її формуванні.

Необхідно зазначити, що общини – це найменша демократична частина Німецької державності. Вони є первинною ланкою демократії. Общини мають також і райони та округи, які разом складають рівень общинної (комунальної) влади.

Вони є основою цілісності держави [1]. Такий вислів був авторитетним як і 1819 року, так і сьогодні. Основоположним є те, що общини відповідають за всі проблеми та завдання, які мають місце в їхньому окрузі (всебічна юрисдикція общин, принцип універсальності). Всебічна юрисдикція общин в окремих випадках може бути відокремленою лише на законодавчому шляху. Це є принципом субсидіарності, згідно з яким завдання на найнижчому можливому рівні кожного разу виконуються.

Місцеве (комунальне, общинне) самоврядування в Німеччині відходить назад до середньовіччя. Особливо на південному заході Німеччини, де самоврядування общин грає важливу роль, у час, коли сьогоднішні ідеї демократії будуть реалізовані лише найближчим часом.

Після 1945 року було спочатку 4 типи общинного самоврядування в Німеччині, які виникли на підставі відповідних традицій чи уявлень колишньої окупаційної влади.

1. Північнонімецький устрій ради в нижній Саксонії та північному Рейн-Вестфалія з сильною радою та подвійним владним характером мера як почесного голови ради і представника общини як общинного директора (керівника адміністрації).

2. Магістратний устрій в Гессені та Шлезвіг-Гольштейні з формальною владою міста (муніципальна рада).

3. Південнонімецький устрій ради в Баден-Вюртембергу та в Баварії з потужними виборами мера общиною в цілому.

4. Бургомістерський устрій в Рейнланд-Пфальці та Саарланді з південнонімецьким устроєм тільки в тому різниється, що тут мер обирається радою, але не напряму, а через громадян.

Із 1990 року в общинному самоврядуванні на всій території Німеччини домінує модель південнонімецького устрою [2].

На теоретичному рівні місцеве самоврядування у ФРН досліджує общинне право (*Kommunalrecht*).

Поняття «комуни» з латинського перекладається буквально як «общини», тим не менш цим поняттям називають також незалежні міста (міста зі статусом земель), міста районного значення, округи.

На думку вченого Отфріда Зеєвальда общинним правом є:

- правові норми, які є універсальними до правових ситуацій, організації, завдань, а також форми діяльності, що доручаються місцевим органам влади;

- прототип права, так званий опосередкований орган державної влади.

Місцевими органами влади є:

- юридичні особи публічного права;

- общини, райони, округи, об'єднання общин, об'єднання общин для здійснення певних цілей.

Місцеве самоврядування є основою общини, яка діє на певній території щодо її компетенції та має нижчий ступінь в ієрархії публічних прав юридичних осіб, що володіють публічними правами на певній території.

Пункт 2 ст. 28 Р. 2 «Федерація і землі» Основного закону наголошує: «Общинам повинно гарантуватися право всі місцеві справи вирішувати в рамках закону та під власну відповідальність. Також об'єднання общин в рамках їхніх законних сферах дій мають право на здійснення місцевого самоврядування відповідно до законодавств. Окрім того, забезпечення місцевого самоврядування містить в собі основи фінансової відповідальності; до цих основних положень належить право общин на встановлення прямого (реального) податку, що отримується для економічної потужності общин від джерел податку».

Це положення містить в собі інституціональні гарантії місцевого самоврядування, які своєю суттю спрямовані на активність членів общини для їх власних потреб, у тому числі через діяльність громадян у намаганні утримати наявні та посилити рівень надійності їхніх життєвих благ. Регламентація діяльності в межах федерального законодавства впливає як державно-організаційний принцип розподілу завдань, що є принциповими перевагами децентралізації, тобто належать до сфери діяльності місцевого самоврядування, перед загальнодержавним управлінням центральних органів; таким чином здійснюється виконання не лише державно визначених завдань.

Законодавча компетенція права общин залежить від земель, Основний закон характеризує це твердження так: «Використання державних повноважень та виконання державних завдань є справою земель, оскільки цей основний закон не інакше як забороняє або санкціонує» (ст. 30); «1. Землі мають право на законодавство, оскільки Основний закон присвоює не суб'єктам федерації законодавчі повноваження. 2. Розмежування компетенції між федеральним урядом та урядом земель здійснюється відповідно до положень Основного закону, що стосується виключного й конкурентного (паралельного) законодавства» (ст. 70).

Виключне законодавство означає, що федеральний уряд має виняткове право видавати закони. У цьому випадку землі мають повноваження видавати закони лише в разі, коли вони спеціально уповноважені федеральним законом (ст. 71 Основного закону).

Сукупність правових норм, що регулює питання життя всіх громадян ФРН, наприклад, використання зброї, вибухових речовин, ядерної енергії в мирних цілях є прикладом для територій, у межах яких федеральний уряд має виключну законодавчу юрисдикцію. Сфери дії виключної законодавчої компетенції містяться в ст. 73 Основного закону.

Конкурентна законодавча влада суб'єктів федерації (ст. 72 Основного закону) діє до тих пір, поки федеральний уряд не здійснює свою законодавчу компетенцію. Кримінальне чи трудове право є прикладами сфери дії конкурентного (паралельного) законодавства.

Окремі суттєві положення місцевого самоврядування в загальному містяться в ст. 106, п. 5-8 (частина в податку на прибуток, частина податку на додану вартість), поземельний податок, комбінований податок, збалансовані спеціальні збори) [3].

**Місцеве (общинне) самоврядування в Баден-Вюртемберзі.** Конституція Баден-Вюртембергу від 11 листопада 1953 року (зі змінами 1 грудня 2015 р.) в ч. 1 ст. 71 зазначає, що земля гарантує общинам, об'єднанням общин та об'єднанням общин для здійснення сумісних проектів право на самоуправління. Вони управляють своїми справами в рамках закону та несуть відповідальність в рамках закону. Те саме й належить іншим публічно-правовим об'єднанням та установам, які повинні діяти відповідно до закону.

З утворення землі Баден-Вюртембергу 1952 року тут функціонував південнонімецький устрій місцевого самоврядування.

Право на самоврядування общин означає:

- універсальність: всебічна юрисдикція місцевої общини у всіх випадках;
- автономність, право видавати обов'язкові правила в межах своєї компетенції: повноваження місцевої общини в деяких випадках встановлювати об'єктивний закон;
- фінансовий суверенітет: достатнє забезпечення власними фінансовими засобами;
- персональний суверенітет: повноваження визначати розмір правової відповідальності чиновників общин;
- організаційний суверенітет: персональна відповідальність за належне управління завданнями общини;
- суверенітет під час планування діяльності;
- влада общин за участі представництва, обраного народом.

Органи місцевого самоврядування, окрім завдань общини, виконують ще й завдання державні. Під простим розподілом у завданнях «без вказівок» (місцеве самоврядування) та у завданнях, пов'язаних із вказівками (завдання державні), також є складні моделі общинних та державних завдань з різними компетенціями та правилами контролю.

Із реформуванням влади було по-новому зорієнтовано адміністративні округи.

Після заснування землі Баден-Вюртембергу в майбутньому відбувся поділ влади на нижчому рівні земель у зв'язку з історичними подіями. Так, вздовж автомагістралі А8 відбулася зміна кордонів та поділ деяких общин через об'єднання інших.

Отже, з'явилися: Північний Баден, Південний Баден, Північний Вюртемберг та Південний Вюртемберг.

Через реформу округів та влади общини частково округи були закріплені за колишніми кордонами землі. Внаслідок цього чотири адміністративних округи повинні були аналогічно розподілятися по-новому.

Як і в інших великих за площею землях Німеччини, у Баден-Вюртембергу регіональна влада побудована на трьох рівнях. Перший рівень очолює міністерство, йому підвідомча вся земля, проте зі спеціальними розділеними повноваженнями.

Баден-Вюртемберг розподілений на чотири адміністративні округи, які перебувають під відповідним управлінням округів: адміністративний округ Фрайбург; адміністративний округ Карлсруе; адміністративний округ Тюбінген; адміністративний округ Штутгарт.

За таких обставин не існує – принаймні формально – різниці між Баденом та Вюртембергом.

Між землею та общинами як офіційна проміжна інстанція управління округу стоїть адміністративний округ, а для окремих кіл завдань – регіональні об'єднання.

У Баден-Вюртемберзі 1 січня 2005 р. вступила в дію велика владна реформа. Триступенева конструкція стала визначальним структурним елементом земельної влади.

На чолі стоять десять міністерств (міністерство землі; міністерство внутрішніх справ, дискретизації та міграції; міністерство фінансів; міністерство культури, молоді та спорту; міністерство науки, досліджень та мистецтва, міністерство з питань навколишнього середовища, клімату й енергетики; міністерство економіки, праці та житлового будівництва; міністерство соціальних справ та інтеграції; міністерство у справах сільських округів і захисту прав споживачів; міністерство юстиції та Європи; міністерство транспорту), середній рівень займають управління чотирьох адміністративних округів; найнижчий рівень займають районна (окружна) адміністрація та міста зі статусом округів.

Адміністративні округи є проміжною інстанцією між землею та общинами.

Управління адміністративних округів здійснюють правовий контроль над містами зі статусом округів, округами, общинами, цільовими об'єднаннями общин та регіональними об'єднаннями. Через нижчі адміністративні установи вони здійснюють державний та правовий нагляд. Управління адміністративних округів здійснюють свою діяльність у рамках закону та є підконтрольними одночасно.

У рамках муніципального нагляду адміністративні округи є важливими помічниками для округів та міст зі статусом округів. Вони несуть відповідальність за затвердження бюджетів округів та міст окружного значення (адміністративний округ Штутгарт).



У регіонах інституціональне співробітництво здійснюють дванадцять регіональних об'єднань: об'єднаний регіон Штутгарт; регіональні об'єднання Хайльбронн-Франкен, Неккар-Альб, Мітлерер Оберрайн, Нордшварцвальд та ін.

Регіональні об'єднання відповідальні за територіальний порядок та розвиток регіонів. Запити населення, такі як райони забудови, шляхи сполучення, вільний час, відпочинок, комунальні служби та гарний ландшафт, є завданнями регіональних об'єднань.

Координують міжмісьцеве планування та в термінових випадках впливають на різномірний розвиток, такий як приріст населення, недолік робочих місць, підвищення комплексу потреб у транспортних послугах у певний період і в межах певної території.

Правовою основою діяльності регіональних об'єднань є Закон державного планування (Landesplanungsgesetz) Баден-Вюртембергу [4].

Округи є найнижчою державною владною системою та самостійним комунальним (місцевим) органом. Округи підтримують общини під час виконання їхніх завдань та сприяють справедливому розподілу навантажень. Округи зобов'язані у своїй роботі враховувати інтереси громадян. Метою округів є забезпечення місцевого самоврядування і таким чином – близькість до населення та ефективно фокусування під час здійснення всіх заходів.

Округи функціонують на протигагу містам окружного значення з числа общин загалом. Вони мають подвійну природу: є нижчими державними владними органами та є комунальними органами самоврядування. Округи доповнюють діяльність общин, де їхньої моці та влади не достатньо.

Общини є об'єднанням самоврядування, це значить, що громадяни самостійно передбачають, але передають виконання своїх завдань через виборні органи, якими є рада общини та бургомістр (мер). Рада общини не є парламентом, але є владним органом, який здійснює владне управління як колективний орган.

Головою ради є бургомістр (мер). Крім того, він є обраним напрямом громадянами. Він готує висновки ради, оголошує та долучається до них. Мер представляє общину за її межами. Додатково він керує як державний мер (виконує не лише завдання громадян, але й державної влади в цілому), тому свої посадові владні обов'язки переймає разом з державними (наприклад, завдання поліції, ведення актів цивільного стану, проведення виборів). При цьому мер включений в державну інстанційність та повинен виконувати вказівки «зверху».

Завдання, які виникають між общинами (наприклад, шляхи сполучення, приміське пасажирське сполучення), або для однієї общини є занадто малими (наприклад, лі-

карні, професійні училища, особливі школи, вивіз сміття), здійснюються об'єднанням общин [5].

Німеччина є децентралізованою, це означає що разом із федеральним та земельним рівнем общини та округи мають власні обов'язки, фінансове господарство, а також демократичний процес ухвалення рішень. Публічні завдання розподілені на різних суб'єктах – виконавцях. Загалом вони мають завдання виконувати суспільну волю. Хоча місцева влада й належить до трьох головних рівнів управління, вона є державно-правовою частиною земель, проте підлягає нагляду та виконує розпорядження.

**Висновки.** Органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а тому наділення їх реальними повноваженнями може забезпечити ефективно й близьке до громадянина управління. Європейський напрям розвитку зумовлює поступову конвергенцію нашого законодавства до європейських стандартів, саме тому дослідження, у тому числі німецького, досвіду необхідне для поглиблення політичної асоціації. Крім того, дослідження німецької самоорганізації населення сприятиме підтримці міжрегіонального співробітництва та зміцненню міжлюдських контактів обох країн. У подальшому не виключена можливість взаємних контактів місцевих громад України та Німеччини, що сприятиме також і регіональній стабільності. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі вбачаються в аналізі прав людини у ФРН на общинному рівні [6; 7].

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Verfassungs-Urkunde für das Königreich Württemberg, vom 25. September 1819 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://verfassungen.de/de/bw/wuerttemberg/wuertt1819-index.htm>.
2. Wehling H.-G. Kommunalpolitik in Baden-Württemberg / H.-G. Wehling // Stuttgart. – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.landtagwahl-bw.de/fileadmin/landeskunde/pdf/Politisches\\_Leben/Wehling\\_Kommunalpolitik\\_Handbuch\\_Kommunalpolitik.pdf](http://www.landtagwahl-bw.de/fileadmin/landeskunde/pdf/Politisches_Leben/Wehling_Kommunalpolitik_Handbuch_Kommunalpolitik.pdf).
3. Träger der öffentlichen Verwaltung // Bundeszentrale für politische Bildung. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/24-deutschland/40472/traeger-der-oeffentlichen-verwaltung>.
4. Landesplanungsgesetz (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003 // Landesrecht BW Bürgerservice. – 2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.landesrecht-bw.de/jp/ortal/?quelle=jlink&query=LPIG+BW&psml=bsbauweprod.psml&max=true&aiz=true>.
5. Kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland // Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kommunalwahl-bw.de/kommunale\\_selbstverwaltung.html](http://www.kommunalwahl-bw.de/kommunale_selbstverwaltung.html).
6. Мішина Н.В. Конституційні права людини: до питання удосконалення регламентації / Н.В. Мішина // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 43–46.
7. Мишина Н.В. Государственное право зарубежных стран. Курс лекций / Н.В. Мишина, В.А. Михалев, В.А. Курагин, Д.Е. Волкова. – К. : Юриком Інтер, 2012. – 416 с.