

Чернеженко О.М.,

кандидат юридичних наук,

науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.84

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ В НІМЕЧЧИНІ

Традиційно Німеччина має політично і функціонально «сильний» тип місцевого самоврядування та управління. Рівень місцевого самоврядування Німеччини вже пережив серйозні хвилі реформ як у політичних, так і в адміністративних закладах та структурах. Досвід розбудови і функціонування місцевого самоврядування та управління в Німеччині можна вважати взірцевим у частині реалізації принципів децентралізації та субсидіарності з урахуванням усіх історичних, географічних, етнічних, культурних та інших чинників розвитку німецьких земель.

Мета цієї статті – визначити особливості місцевого самоврядування Німеччини, проаналізувати повноваження регіональної та місцевої влади, а також дослідити конституційно-правове регулювання моделі місцевого самоврядування в Німеччині.

Незважаючи на серйозні випробування німецької системи місцевого самоврядування та управління, яка зіткнулася із масовою міграцією до ФРН біженців із Сирії, інших держав Близького Сходу і Північної Африки, відповідна система організації публічної влади демонструє свою фундаментальність і гнучкість водночас.

Німецька федеративна система має дворівневу структуру, що складається із федерального рівня та земель. Із точки зору Конституції, рівень місцевого самоврядування не становить самостійного (третього) рівня федеративної системи, однак відповідно до Основного Закону ФРН він вважається невід'ємною частиною земель.

У міжурядовому (вертикальному) розподілі функцій між федеральним рівнем і землями федеральний рівень наділений більшістю повноважень щодо законодавства та процесу творення політики, тому варто пам'ятати, що Федеральна рада (*Bundesrat*), яка діє як Верхня палата федерального законодавчого рівня, складається із представників урядів земель; це дає землям, а саме урядам земель, сильну владу у творенні федеративної політики [4, с. 85–86].

Таким чином, хоча більша частина законодавчих та інших публічно-владних повноважень належать до федерального рівня, реалізація державної політики, виконання законів і адміністративні функції у Німеччині майже повністю покладено на землі. Федеральний рівень може мати власні місцеві представництва лише у вузькому колі конституційно визначених сфер діяльності. Це митниця, військомат, федеральна прикордонна поліція та ін., що є суттєвою відмінністю від США, де федеральний уряд може відкривати регіональні представництва на власний розсуд.

Водночас давньою традицією земель у Німеччині є делегування значної кількості повноважень щодо реалізації політики та виконання адміністративних завдань місцевим органам самоврядування. Таким чином, сегмент (секторальних) місцевих органів влади земель на регіональному чи місцевому рівні у Німеччині є дуже вузьким. Наведене становить виразний контраст із Францією, де, незважаючи на політику децентралізації, започатковану на початку 80-х рр. XX ст., центральний рівень управління все ще має значну адміністративну «присутність» на регіональному та місцевому рівнях через власні територіальні представництва.

Розподіл адміністративних і виконавчих функцій впливає на процентне співвідношення службовців федерального, земельного рівнів і рівня місцевого самоврядування. Із-поміж загальної кількості державних службовців у Німеччині лише майже 10% є федеральними службовцями. Приблизно 55% – державними службовцями земель, серед яких першість за кількістю належить вчителям і поліції, майже 35% службовців працюють в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, для федеративної системи Німеччини характерна значна концентрація законодавчих повноважень і процесу творення політики на федеральному рівні, з одного боку (зі значним впливом земель, зокрема органів самоврядування земель у Федеральній Раді), а з іншого – майже повною децентралізацією і деконцентрацією запровадження політики та виконання адміністративних функцій на рівні земель (і на рівні місцевого самоврядування самих земель).

Політична вагомість місцевого самоврядування Німеччини походить від різних інституційних і політичних джерел. *По-перше*, хоча місцевому самоврядуванню було відмовлено у ранзі самостійного рівня федеративної системи на конституційному рівні, муніципалітети (та округи) були чітко визначені як рівень демократично обраного управління в Основному Законі ФРН (ст. 28, розд. 1), що акцентувало їх роль у політиці. *По-друге*, у контексті політики та практики рівень місцевого самоврядування дедалі більше стає частиною загальної політичної системи Німеччини і дещо «політизується», оскільки з 50-х рр. минулого століття політичні партії, які раніше працювали на федеральному та земельному рівнях, вийшли на місцеву політичну арену, спочатку в більших містах, а потім і в невеликих муніципалітетах. Зрештою, «зелені» почали своє політичне сходження як місцевий рух та угруповання.

Отже, типові зразки загальної політичної системи (зокрема партійна конкуренція та вирішальний політичний розкол обраної ради, що виникає між більшістю в уряді та опозиційною меншістю) почали визначати дискусії, вирішення конфліктів і прийняття рішень у місцевому самоврядуванні. Незважаючи на значні відмінності між статутами місцевого самоврядування різних земель до кінця 80-х рр. XX ст., залежно від певної моделі, яку вони обрали після 1945 р., червоною ниткою пройшла «парламентаризація», яка посилювала положення рівня місцевого самоврядування – самостійної «політично-адміністративної системи». Такий перехід певною мірою було визнано у відповідних законодавчих положеннях муніципальних статутів певних земель. Наприклад, шляхом запровадження процедури «голосування щодо висловлення недовіри» у 70-х рр. XX ст., яку можуть застосовувати обрані ради проти бургомістрів, обраних ними.

Слід зазначити, що за всі роки рівень явки німецьких виборців на вибори до місцевих органів самоврядування становив від 60 до 70%, що становить високий показник, особливо беручи до уваги те, що загальною практикою всіх земель є проведення виборів до місцевих органів самоврядування окремо (у дні, що не збігаються із датами проведення виборів до федерального уряду чи органів управління земель) [4, с. 87–88].

Місцеве самоврядування, яке має дворівневу структуру і складається із муніципалітетів (*Gemeinden, Städte*) та округів (*Landkreise*), відображає цю організаційну логіку міжвідомчої схеми Німеччини і традиційно працює за моделлю «подвійності функцій», що охоплює як безпосередньо справи місцевого самоврядування, так і делеговані державні функції.

Оскільки рівень місцевого самоврядування бере початок в інституційному розвитку, що розпочався на початку XIX ст., за ним закріплено право місцевого самоврядування, що у німецькій мові має назву «*kommunale Selbstverwaltung*». Згідно із традиційним положенням щодо загальної мети Федеральна Конституція 1949 р. визначила право муніципалітетів, *Gemeinden* (і дещо меншою мірою право округів, *Kreise*) «вирішувати всі питання, які стосуються місцевої спільноти (*örtliche Gemeinschaft*), на власний розсуд у межах чинного законодавства» (ст. 28, розд. 2).

За змістом доктрини конституційного законодавства та судової практики Німеччини це положення Основного Закону інтерпретують як «інституційну гарантію», яка дає право місцевим органам самоврядування апелювати до федерального Конституційного Суду чи до конституційних судів земель із заявою, що це «право органів місцевого самоврядування» було порушено, скажімо, у законодавстві землі.

Промовистим прикладом широкої компетенції органів місцевого самоврядування в Німеччині є розгалужена система комунальних служб і послуг. Муніципалітети, що беруть свій початок ще в XIX ст., вирішують проблеми, пов'язані зі стрімкою індустріалізацією та урбанізацією, а також забезпечують діяльність комунальних служб і надання

значного спектра послуг, які у німецькій мові мають назву *Daseinsvorsorge* (термін, який дослівно означає «підкування про щоденне існування»).

Так, *Daseinsvorsorge* поступово охопило водопостачання, каналізацію, утилізацію відходів, громадський транспорт, постачання електрики та газу, а також роботу ошадних банків, що перебувають у власності муніципалітету чи округу. По суті, діяльність місцевого самоврядування щодо *Daseinsvorsorge* ґрунтувалася на ідеї, що саме на органи місцевого самоврядування покладено обов'язок піклуватися про надання таких послуг задля блага місцевої спільноти, що вважалося виправданням для створення «захищених місцевих ринків» і «квазімонополій» для місцевих адміністративних підрозділів чи муніципальних корпорацій, які надавали ці послуги. Традиційно сектор таких видів діяльності, пов'язаних із *Daseinsvorsorge*, був і залишається значним [1, с. 279–304]. Іншою типовою сферою зобов'язань місцевого самоврядування перед громадою є вирішення культурних питань місцевого значення, до яких належать діяльність місцевих театрів, оркестрів, музеїв, громадських бібліотек, музичних шкіл, організація вечірніх занять для дорослих.

Зрештою, у минулому органи місцевого самоврядування у Німеччині виявили здатність взяти на себе ініціативу та розпочати нові види діяльності. Зокрема із 1960 р. – оновлення міст і захист навколишнього середовища, а з кінця 70-х рр. минулого століття – вирішення проблеми безробіття. Органи місцевого самоврядування вже продемонстрували готовність і вражаючу винахідливість щодо виконання нетипових завдань, особливо у часи кризи та неспокон. Слід згадати, що після Другої світової війни органи місцевого самоврядування були першими, хто боровся із безпрецедентною руйнацією та зубожінням населення, які залишила по собі війна нацистської Німеччини, до початку формування та створення життєздатної структури влади новостворених західнонімецьких земель і ФРН, заснованої у 1949 р.

Згідно з «моделлю подвійності функцій», яка є особливістю німецько-австрійської конституційної традиції і традиції місцевого самоврядування, округи та (більші) міста відповідають, окрім виконання своїх безпосередніх зобов'язань місцевого самоврядування, за виконання завдань та обов'язків, делегованих їм державою, тобто землями.

Серед делегованих завдань значно вирізняється спектр адміністративних функцій, спрямованих на підтримання громадського порядку, тобто на застосування та нагляд за дотриманням законодавства у сферах інспекції будівництва, захисту навколишнього середовища, а також видання свідоцтв про реєстрацію транспортних засобів, водійських посвідчень, державної реєстрації актів цивільного стану тощо. За підрахунками, від 70 до 85% федерального та земельного законодавства (а також масиву законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС), який весь час зростає) виконується органами місцевого самоврядування.

Хоча федеральна і міжвідомча системи Німеччини характеризуються широким діапазоном обов'язків

та функцій, а також вагомою політичною позицією, варто пам'ятати, що часто сфера повноважень і діяльності обмежена правовими нормами та фінансовими умовами, які установлюють для них верхні рівні уряду. Насправді конституційне закріплення, згідно з яким «інституційну гарантію» місцевого самоврядування визначено у ст. 28, розд. 2 Федеральної Конституції, стало чимось на зразок «троянського коня», що дає можливість федеральному та земельному законодавству (а віднедавна і регулюванню з боку ЄС) намагатися у законний спосіб управляти діяльністю на місцях.

Окрім традиції правової держави, яка сприяє створенню правових норм, значний обсяг низхідного правового регулювання у Німеччині може також відображати особливу ситуацію, за якої рівень федерального ряду конституційно «відрізаний» від виконання своєї ж політики і може застосовуватися як вихід для створення деталізованого законодавства з метою забезпечення адміністративного виконання органами (місцевого рівня), на які федеральний рівень не має прямого впливу. Можливо, така логіка спрацьовує і в ЄС, якому не дозволено мати жодних власних місцевих представництв на національному та субнаціональному рівнях, і він звертається до розроблення дедалі більш детальних положень для всього ЄС.

У такому ж ключі (і за подібною конституційною логікою) у федеральному законодавстві наведено систему громадських фінансів Німеччини, зокрема систему місцевого фінансування, що визначає розподіл прибутків від податків між федеральним, земельним і місцевим рівнями самоврядування. Це також стосується схем розподілу прибутків, які, з одного боку, забезпечують органам місцевого самоврядування прямий доступ до деяких джерел податків, а з іншого – зумовлюють їх залежність від низхідного законодавства та міжвідомчого низхідного перерозподілу видатків [3, с. 171–182].

Таким чином, спостереження засвідчують, що надзвичайно важлива роль, яку відіграють органи місцевого самоврядування у виконанні політики в таких країнах, як Німеччина, безпосередньо поєднана із національними системами управління, фінансування та державної адміністрації, які стандартизують більшу частину того, що можуть робити місцеві службовці та як саме вони можуть це робити.

Після Другої світової війни реорганізація демократичних інституцій (Західної) Німеччини на федеральному, земельному, а також на місцевому рівні управління здійснювалася за принципом репрезентативної демократії та парламентської форми управління. Із початку 90-х рр. XX ст. рівень місцевого самоврядування в Німеччині зазнав серйозних інституційних змін, оскільки землі почали перебувати політичні інституції місцевого самоврядування з урахуванням двох ключових питань. *По-перше*, політичні права місцевих жителів було значно розширено шляхом запровадження (зобов'язуючого) місцевого референдуму. *По-друге*, запровадження прямих виборів бургомістра (а також голів округів, земельного уряду) призвело до значної трансформації демократичної основи місцевого управління.

Лише у південній німецькій землі Баден-Вюртемберг положення щодо імперативних (зобов'язуючих) місцевих референдумів діяло із середини 50-х рр. XX ст. до сьогодні. Водночас, підкоряючись домінуванню принципів репрезентативної демократії, інші землі Німеччини не мали у своєму інструментарії прямого народоправства місцевих референдумів.

На початку 90-х рр. минулого століття ситуація докорінно змінилася. У відповідь на громадські рухи та соціальні мережі, що відіграли ключову роль у поваленні комуністичного режиму в Східній Німеччині, обраний у травні 1990 р. парламент Німецької Демократичної Республіки, яка ще існувала на той час, узяв на себе ініціативу і передбачив (зобов'язуючі) місцеві референдуми у новій Муніципальній хартії НДР, що діяли на новостворених східнонімецьких землях і після Об'єднання Німеччини 3 жовтня 1990 р.

Західнонімецькі землі, визначивши точну послідовність правових дій, обрали цей же напрям і запровадили місцеві референдуми згідно з муніципальними хартіями (аналог статутів територіальних громад в Україні). Незважаючи на процедурні відмінності між землями, суть полягає у тому, що усі справи, які стосуються «місцевої спільноти», може бути розглянуто і вирішено на місцевому референдумі. Натомість деякі важливі теми, особливо питання місцевого бюджету та внутрішньої організації і діяльності органів місцевого самоврядування та управління, їх посадових осіб, не можуть бути предметом місцевих референдумів у Німеччині.

Запровадження у Німецьких землях імперативного (зобов'язуючого) місцевого референдуму значно змінило та доповнило попередньо сформоване після Другої світової війни виключно репрезентативне, демократичне управління місцевого самоврядування. Однак слід зауважити, що до сьогодні потенціал місцевих референдумів застосовується місцевими жителями у Німеччині вкрай рідко. За підрахунками, якщо взяти загальну кількість проведених референдумів, загальну кількість муніципалітетів і років, коли діяло положення про місцеві референдуми на землях, на кожен окремий муніципалітет у середньому припадало б по одному референдуму на 200 років. Щодо цього слід погодитися із Х. Вольманом у тому, що політична культура Німеччини ще не забезпечує родючого ґрунту, на якому міг би розквітнути новий пагін прямої демократії. Проте вже нині є певні ознаки, особливо у таких землях, як Баварія та Північний Рейн-Вестфалія, що свідчать про дедалі ширше застосування нового прямого демократичного права громадян [4, с. 91–92].

За традицією, започаткованою у XIX ст., місцеве самоврядування у Німеччині за своїм інституційним дизайном характеризувалося т. зв. «дуалістичною моделлю», відповідно до якої всі місцеві процеси прийняття рішень покладалися на обрану місцеву раду. Водночас окремий орган (колегіальний «магістрат» або бургомістр як одна особа), обраний радою, відповідав за виконавчу, а надалі й головну виконавчу функцію. Коли після 1945 р. на Західнонімецьких землях знову було запроваджено демо-

кратичні органи місцевого самоврядування, окремі муніципальні хартії засвідчили значні відмінності, зумовлені різними місцевими традиціями, а також впливом відповідної окупаційної влади. Деякі землі Німеччини дотримувалися традиційної «дуалістичної моделі» розбудови публічної влади на місцях, маючи одноосібного голову виконавчої влади – бургомістра, або колегіальний магістрат, обраних місцевою радою. Ця модель місцевої влади певною мірою відтворює парламентсько-канцлерську модель державної влади у самій Німеччині, але не є тотожною їй. Однак окремі землі відхилилися від традиційної інституційної моделі територіальної організації публічної влади на місцях.

Наймасштабніше інституційне відхилення відбулося у двох землях: Північному Рейні-Вестфалії та Нижній Саксонії, розташованих у Британській окупаційній зоні. Після значного тиску з боку окупаційної влади вони відмовилися від традиційної «дуалістичної моделі» публічної влади з бургомістром, обраним радою, як головою виконавчої влади, і перейшли до британської («моністичної») моделі місцевого самоврядування, передавши усі повноваження щодо прийняття рішень, зокрема з виконавчих питань, раді, а також обмеживши бургомістра символічною функцією головування на раді та створивши нову посаду призначеного радою керівника міста для виконання функцій голови виконавчої влади. У цих землях було запроваджено посади «політичного» бургомістра, який мав взаємодіяти з головою виконавчої влади міста. На практиці це виявилось напруженою інституційною комбінацією [2, с. 244–263].

У двох Південнонімецьких землях (Баварії і Баден-Вюртемберзі), розташованих в Американській окупаційній зоні, було запроваджено іншу, не менш інноваційну модель місцевого самоврядування та управління – прямі вибори бургомістра і покладання на нього подвійної керівної функції: 1) головування на місцевій раді та 2) діяльності як голови виконавчої влади місцевого органу самоврядування. Таку модель організації та діяльності бургомістра у Баварії і Баден-Вюртемберзі можна вважати відтворенням американської моделі президентської влади і прерогатив, але на місцевому рівні.

Шляхом досконалого законодавчого супроводу системних реформ місцевого самоврядування та управління на початку 90-х рр. ХХ ст. усі землі Німеччини запровадили прямі вибори бургомістрів, а також голів округів, земельних рад, наслідуючи у такий спосіб позитивний досвід Баварії та Баден-Вюртембергу.

Запровадження у Німеччині прямих виборів бургомістра (як голови виконавчої влади) було зумовлене двома різними політичними і законодавчими мотивами. На Східнонімецьких землях в основу відповідного рішення було покладено політичні мотиви розширення політичних прав місцевих жителів, усе ще з поваги та із посиланням на «переважно демократичну» спадщину жителів Східної Німеччини, які повалили комуністичний режим. На Західнонімецьких землях ця зміна була зумовлена концептом, що

бургомістр – голова виконавчої влади, обраний на прямих виборах, забезпечуватиме і політичне, й адміністративне керівництво, а також матиме достатню владоспроможність щоб ефективно вирішувати проблеми місцевого самоврядування та управління.

У більшості німецьких земель запровадження прямих виборів бургомістра і земельної ради було поєднано із положенням про інститут відкликання відповідних виборних посад шляхом проведення місцевого референдуму. Однак в інших землях Німеччини рішення про початок процедури відкликання належало до виключної компетенції місцевої ради. Лише три землі, дві з яких розташовані у Східній Німеччині (Бранденбург і Саксонія), повністю визнають пряму демократичну логіку процедури і надають також місцевим жителям право розпочинати процес відкликання за їх ініціативи. Слід також зазначити, що у Східнонімецькій землі Бранденбург досить поширено застосування процедури відкликання – 10 % бургомістрів, які працювали на цій посаді на постійній основі, були звільнені внаслідок успішного проведення місцевих референдумів щодо їх відкликання.

Отже, можна дійти висновку, що владні відносини і своєрідна система стримувань і противаг між основною тріадою місцевої політики, зокрема місцевими виборцями як носієм усієї повноти влади у землі, місцевою радою як «місцевого парламенту» та бургомістром як голови місцевої «виконавчої влади», суттєво змінилися [4, с. 94–95]. Попри досить незначну кількість оголошених і проведених місцевих референдумів, без сумніву, саме таке правове положення змушує місцеві ради бути уважнішими та дослухатися до потреб місцевих жителів і громад, їх прагнення брати участь у місцевому самоврядуванні та управлінні. Адже публічна влада земель усвідомлює, що у будь-який час місцеві питання, які не схоче розглянути місцева рада, може бути винесено на місцевий референдум і що рішення, прийняті радою, може бути змінено або скасовано на місцевому референдумі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Banner, Gerhard. Kommunale Verwaltungsmo- dernisierung. Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, Eckhard (Ed.): Empirische Policy und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, 2001. 452 p.
2. Grunow, Dieter. Social Administration in Germany: Basic Structures and Reform History. In: Wollmann, Hellmut / Schröter, Eckhard (Eds.): Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, 2000. 386 p.
3. Knemeyer, Franz-Ludwig. The Constitution of Local Government. In: König, Klaus / Siedentopf, Heinrich (Eds.): Public Administration in Germany, Baden-Baden: Nomos, 2001. 650 p.
4. Wollmann, Helmut. German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. In: Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen: Leske + Budrich, 2003. 349 p.

Чернеженко О.М. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ В НІМЕЧЧИНІ

У статті висвітлюються особливості місцевого самоврядування Німеччини, аналізуються повноваження регіональної та місцевої влади. Досліджується конституційно-правове регулювання моделі місцевого самоврядування Німеччини. Визначаються компетенція органів місцевого самоврядування. Приділено увагу питанням системи місцевого фінансування, а також реорганізації демократичних інституцій.

Ключові слова: місцеве самоврядування, управління, повноваження, муніципалітети, законодавство, референдум.

Чернеженко Е.Н. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ В ГЕРМАНИИ

В статье освещаются особенности местного самоуправления Германии, анализируются полномочия региональных и местных властей. Исследуется конституционно-правовое регулирование модели местного самоуправления Германии. Определяется компетенция органов местного самоуправления. Уделено внимание вопросам системы местного финансирования, а также реорганизации демократических институтов.

Ключевые слова: местное самоуправление, управление, полномочия, муниципалитеты, законодательство, референдум.

Chernezhenko O.M. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND GOVERNANCE IN GERMANY

The article deals with the peculiarities of self-government in Germany and analyses the powers of regional and local authorities. It explores the constitutional and legal regulation of the model of local self-government in Germany. It determines the competences of local self-governments. The article goes on to examine the issues of the system of local financing, as well as the reorganization of democratic institutions.

Traditionally, Germany has a politically and functionally “strong” type of local self-government and governance. The level of local self-government in Germany has already experienced serious reforms in its political as well as administrative structures. The experience of building and operating local self-government and governance in Germany can be considered as a model for implementing the principles of decentralization and subsidiary, taking into account all historical, geographical, ethnic, cultural and other factors in the development of German lands.

The German federal system has a two-tier structure consisting of the federal level and lands. Constitutionally, the level of local self-government does not constitute an independent (third) level of the federal system, but according to the Basic Law of the Federal Republic of Germany, it is considered as an integral part at the land level.

The long tradition of lands in Germany is the delegation of a large number of powers concerning implementing policies and performing administrative tasks to local self-governments. Thus, the segment of local governments of lands at a regional or local level in Germany is very narrow.

Local government, which has a two-tier structure and consists of municipalities (Gemeinden, Städte) and counties (Landkreise), reflects this organizational logic of the interagency scheme of Germany and traditionally works according to the model of “duality of functions”, which covers both directly local government affairs and delegated government functions.

Observations indicate that the role played by local governments in implementing policies in countries such as Germany is extremely important, which is directly linked to national governance, funding and public administration systems that standardise much of what local officials can do and how they can do it.

Key words: local self-government, governance, powers, municipalities, legislation, referendum.