

УДК 341.213.4

З.А. Іванцова,

аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РОЗВИТОК КОМУНАЛЬНОГО (ОБЩИННОГО) САМОВРЯДУВАННЯ У ФРН ДО ХХ СТОЛІТТЯ

Анотація. В статті розглянуто історичний розвиток комунального самоврядування у ФРН. Автором, з врахуванням територіальних відмінностей, проаналізовано стан законодавчого регулювання комунального самоврядування в його історичній ретроспективі. Також приділено увагу визначним діячам того часу, що вплинули на формування та реформування комунального самоврядування.

Ключові слова. Федеративна республіка Німеччина, законодавство, комунальне самоврядування, Німецький общинний порядок, міський порядок, наглядові органи.

Постановка проблеми. На сучасному етапі існування української державності, функціонуюча модель місцевого самоврядування вичерпала свою дію та потребує суттєвого вдосконалення. При цьому, реформування не може відбуватися відособлено, не запозичуючи передовий та перевірений часом досвід іноземних країн. Однією з таких країн є Федеративна республіка Німеччина на місцеве самоврядування якої вплинули: Республіка Франція, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, СРСР та США. З огляду на дане, запозичуючи досвід ФРН при реформуванні в Україні місцевого самоврядування, стане можливим уникнути помилок, які вже були подолані правовим досвідом цієї держави. Окрім того, акумуляція досвіду прогресивних держав сприятиме уникненню українською державою недоліків інших правових систем.

Теоретичну основу статті складають праці таких вчених як Г. Пагенкопф, Б. Френер, О. Гьонненвайн,

Ф. Штейнбах, К. Герман, Л. Шрапер, Г. Вінтер, Е. Хаус, Х. Трефер.

Метою дослідження є характеристика періодів історичного розвитку комунального самоврядування у ФРН з паралельним оглядом існуючого в той час нормативного регулювання.

Викладення основного матеріалу.

Історичний огляд місцевого самоврядування повинен ґрунтуватися на позиціонуванні общин відносно держави. Виходячи з цього, історичний розвиток буде розглянутий на прикладі лише деяких Земель — суб'єктів федерації Німеччини. З огляду на велику кількість німецьких земель всебічне дослідження є неможливим, а через схожість їх правового регулювання не є необхідним.

Розвиток до 1800 року. Села. На законодавчому рівні села згадуються вже в 45 Розділі Салічної правди. Салічна правда надала жителям села право протесту на прилив іноземців. Села існували як юридичні спільноти вже у ранньо франконський (*Франко-*

нія- історична область на південному сході Німеччини, на території якої нині знаходяться 3 адміністративні округи федеральної землі Баварія) час. В ранніх доповненнях до тексту Салічної правди вживалося латинське слово «conventus», під яким розумілися збори общини. Село було визнано згуртованою та самостійною одиницею [1, с. 8].

Існувало два типи сіл. До першого належали села, де більшість місцевих жителів (індивідів або сімей) утворювали кооперативний базис (так звані кооперативні села). З іншого боку, існували поселення на основі панської організації. Головними сільськими органами були сільські та кооперативні збори. Управління цими зборами а також виконання поточних завдань здійснював керівник, також відомий як сільський староста чи сільський суддя. У вільних общинах керівник обирався з числа членів общини, — тобто з числа селян. У селах, які спочатку існували на основі панської влади, поміщик призначав власного чиновника, який був главою села та називався сільським старостою [2, с. 13]. Через цього чиновника поміщик мав владу над усім селом. Пізніше, коли кооперативні села майже повністю піддалися поміщицькій владі, сільським старостою став чиновник призначений поміщиком. Поміщик мав адміністративну владу над йому підконтрольними селами. Сільські общини, незважаючи на свою залежність з часу становлення, мали право самостійно собою керувати та видавати власні закони. В часи поміщицького керівництва ці повноваження були лише обмежені лише в тій мірі, в якій їх права протистояли правам поміщика [2, с. 21]. Поміщик міг контролювати дотримання його прав через ним призначеного сільського старосту.

Права общин радикально обмеженими були з посиленням поміщицької влади в 17 столітті та виникненням територіальних державних утворень, в той час коли імперія (рейх) через політичні, економічні та соціальні зміни була глибоко розтрощена. Існування кооперативних сіл та самостійне значення общин відійшло назад. Держава бачила в общинах лише область державного управління, в якій керівник громади є державним органом, а до общинних завдань належать виконання державних справ [3, с. 11]. Конституції громад 18 століття характеризуються запозиченням норм комунального законодавства з Всезагального прусського земського права (далі — ВПЗП) 1794 року [4]. Так відповідно до Розділу II § 33 (і слідуєчих §) ВПЗП, для багатозначних заходів (продаж землі, укладення боргових зобов'язань та обов'язкових договорів) було необхідним поміщицьке схвалення.

Міста. Спочатку міста були новачкою в економічному та соціальному житті. Часто на території старих римських міст, в покинутих будинках та ринкових утвореннях королів та єпископів, оселялися купці та ринкові торговці які опинялися під захистом кам'яних стін старого міста. Вони користувалися особливими правами, передусім в особистій свободі, та утворювали купецькі гільдії на кооперативній основі. Такі привілеї спочатку надавав лише король, а пізніше такі повноваження отримали і місцеві князі (поміщики). Отже, з самого початку міста були залежними від міського голови, який уособлював адміністративну владу. Міський голова, як і сільський, призначався поміщиком. Наприкінці 12 століття на чолі містян в більшості міст існувала міська рада, яка разом з міським головою здійснювала управ-

ління владою, але в подальшому така поміщицька влада була витіснена й замінена виборами общиною бургомистра.

До муніципальних завдань, які міська рада виконувала, належав нагляд за мірами та вагами, контроль муніципальних терезів, а також достовірність та співрозмірність цін на продовольчі товари. Торгівля золотом та сріблом вимагала схвалення Ради. Також Рада мала зростаючий вплив на монетну справу. Ці завдання не були первинними та виключними справами общини, - вони були передані державою. Незважаючи на розширення повноважень общини в податковій сфері, міста та общини не були повністю автономними. Навіть в середньовіччі держава мала право контролю над всіма справами общини. Держава була вище стоячим органом, тому що територіально та змістовно була обширною з рівними за видом та походженням організаціями, общини навпроти мали природне право нагляду та повноваження вирішувати питання підвідомчості [5, с. 71].

Чим більше князі земель укріплювали свою територіальну владу, тим інтенсивніше було їх втручання в права міст. Міста були позбавлені військової справи, вони могли лише за згодою князя Землі нормативно закріплювати права для своїх громадян. Врешті решт, держава контролювала всю міську владу [6, с. 269].

Ліквідація права самоврядування общин була цілеспрямовано та послідовно здійснена в пруському Бранденбурзі. Там міська влада підпорядковувалася органам державного управління, а міська рада, як і інші місцеві органи, стали підлеглими службами князя, які підпорядковувалися йому або його чиновникам.

Становище міст наприкінці 18 століття особливо чітко було виражене

у ВПЗП, значення якого полягало в тому, що воно вперше створило єдине право міст для всієї пруської монархії. Відповідно до ВПЗП місто було визнано привілейованою корпорацією та йому було надано приватно-правову правоздатність. Магістрат був обраний відповідно до місцевого або провінційного права, також він міг бути призначеним князем Землі (§ 120 ВПЗП). Держава мала право затвердження обраної міської влади (§ 123 ВПЗП). Нові статuti міст також вимагали державного затвердження (§ 116 ВПЗП). Управління міським казначейством підлягало верховному нагляду державою, яка мала право перевірки чи доцільно використовуються майнові активи міста (§§ 149 і слідуєчі § ВПЗП).

Державні функції нагляду діють через їхню щільність та інтенсивність, що являють собою якісну позитивну різницю порівняно з приватними компаніями [7, с. 15]. Характер простого спостереження був усунутий. Державні адміністрації стали безпосереднім державним наглядом, а міська влада виконувала лише роль виконавчого органу. Також в Баварському міському та ринковому розпорядженні 1748 року, Вюртембергський комунальний порядок 1758 року, та інші порядки цього та іншого виду в подальшому знайшли своє відображення в друкованих виданнях [2, с. 36]. Общини розглядалися ще як «державні установи» [1, с. 9].

Розвиток у ХІХ столітті.

Общини були лише залежною частиною державної адміністрації. В межах общини не могла йти мова про якісь об'єднання. Існуючі стани не могли нічого спільного мати між собою. Аристократія як перший стан мала особливі привілеї, наприклад вони мали право заповнювати ключові посади в палацах, армії та в адміні-

страції. В сільських общинах майже не обмежувалися кріпосні відносини, феодална майнова та земельна власність, а також судочинство феодалів.

Наполеонська війна 1806 року призвела до розпаду імперії. Територіальний порядок Німеччини став секуляризований, імперські міста та численні імперські панування втратили свою самостійність. Кілька князів, яких знав Наполеон особисто, отримали суверенітет над цими територіями. Новостворені південно німецькі та західнонімецькі міста залишили рейхські об'єднання та під наполеонівським протекторатом об'єдналися в «Рейнський союз».

Пруська держава. Причина поразки величній Пруссії полягає в глибокому розриві між державою та населенням. На основі цього, бароном Штейном, передусім в його Нассауерському меморандумі червня 1807 року, була запропонована реорганізація існуючого порядку, але не через революційний переворот, а шляхом соціальних реформ. Його ціль полягала в тому, щоб сформулювати в державі нову соціальну основу, засновану на свободі та рівності.

Головним завданням реформи була участь громадян в управлінні. Барон Штейн вважав що общинний дух та дух монархії вмер, тому що громадяни були позбавлені участі в управлінні [8, с. 197]. Згідно реформістських ідей, — відчуття общинності повинно бути відновленим. А також показати взаємодію між соціальною реформою та національною думкою. З усвідомлення того, що вільна громада історично є основою вільної держави, метою реформи Штейна було звільнення общини від надмірної державної опіки та залишити общинам можливість управління власними справами під власну відповідальність. Для цього необхідно було здійснити наступні заходи:

— законодавче визнання общинної юрисдикції з гарантією права регулювати питання власної сфери діяльності місцевими законами;

— здійснення місцевих завдань представницьким органом, обраним з числа громадян та муніципальною радою, яка повинна бути звільнена від князівської (князя землі) залежності й бути обраною общинним представницьким органом;

— відновлення необмеженого податкового суверенітету общин;

— обмеження державного нагляду до найбільш необхідної міри [2, с. 41].

Міський порядок 1808 року наділив міста великою самостійністю, сприяв звільненню державного втручання та нагляду. Поряд зі Штейном було багато визначних особистостей, які брали участь у створенні Міського порядку (Städteordnung) 1808 року, наприклад: обер — президент Генріх Теодор фон Шон; Карл Альтенштейн; Кенігсберзький директор поліції Йоганн Готфрід Фрей [7, с. 17].

Новий міський порядок повинен був дати місцевим органам та общинам можливість взяти на себе відповідальність за місцеві справи. Державний нагляд не повинен обмежувати таку відповідальність чи розподіляти відповідальність між місцевими та над місцевими органами. § 1 (і слідуєчих) Міського порядку 1808 року регулював обмеження державного нагляду. Спочатку держава здійснювала аудиторський контроль за міськими активами, який обмежувався правом на отримання інформації та репресивним наглядом. Також держава вирішувала скарги громадян та відділів на общину (§ 2 Міського порядку). Превентивні повноваження держави суттєво виражалися в двох випадках: затвердженям статуту міста (§ 2, 51 Міського порядку) та санкціонування муніци-

пальних виборів (§ 2, 152 Міського порядку). При цьому держава не мала можливості розпорядження.

Перша редакція Міського порядку була реакцією проти існуючого досі стану державного нагляду. Крім того, право нагляду держави, в особливості контролю над веденням фінансових справ міста, було дуже послаблене. З подоланням наполеонівського панування над Європою тиск на пізньо абсолютну Пруссію розпався. Це дало «монархічно-дворянсько-бюрократичному» кондомініуму необхідний простір його уявленням про дієвість станово — абсолютної внутрішньої організації держави. Дане спричинило значні зміни в редакції Міського порядку 1808 року на основі великої кількості декларацій [7, с. 24]. Нарешті в 1831 році було прийнято переглянутий Міський порядок, який мав на меті усунути недоліки Міського порядку 1808 року. Однак цей переглянутий Міський порядок діяв не у всіх містах Пруссії, а лише у її східних провінціях. В цьому Міському порядку 1831 року були розширені наглядові права держави. Нові основні застереження в Міському порядку 1831 року створювали безмежні повноваження держави на втручання в справи муніципалітетів, оскільки точного розмежування державних наглядових повноважень в цьому Міському порядку не було здійснено. Таким чином уряди, як наглядові органи, мали право: «слідкувати за тим, щоб адміністрації постійно функціонували у вказаному напрямку та ліквідували певні негаразди» [9, § 139b]. Відповідно до § 139d Міського порядку 1831 року, уряди мали можливість вимагати від міських общин виконання своїх обов'язків. Здійснення нагляду більше не було залежним від наявності скарг громадян. Права на участь в держав-

ному управлінні видавалися у формі дозволів (ліцензій) та підтверджень (свідоцтв). Передусім у міському грошовому господарстві були превентивні наглядові повноваження (§§ 117-123 Міського порядку 1831). Також індивідуальні адміністративні акти вимагали дозволів та підтверджень, наприклад, стягнення коштів з громадян (§ 13 Міського порядку 1831).

Опоненти Міського порядку 1831 року, теоретики місцевого самоврядування — ранні ліберали, вимагали визнання дозволених функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування суб'єктивним публічним правом. У зв'язку з існуванням ліберальних уявлень про правову та конституційну державу, вимог юридизації (оформлення у вигляді прав та обов'язків) та справедливої форми контролю державної діяльності, — виникла необхідність законодавчого впорядкування нагляду держави. Обмеження державного нагляду було відображене в ст. 184б Рейхської конституції 1848 року (так звана Конституція Паульскірхе) як основне право общин [10]. В ст. 184б Рейхської конституції вказано: «Кожна община (групада) має свою конституцію, якою гарантовані такі основні права: ... б) самостійне управління своїми общинними справами під впливом місцевої поліції, яка знаходилась під державним наглядом». Таким чином муніципалітетам вперше було надано конституційне закріплення їх прав. Але незабаром дана стаття була змінена законом від 24.05.1853.

В ході реформаторських тенденцій, які через березневу революцію 1848 року отримали новий поштовх, був виданий новий Общинний порядок (11.03.1850). Він мав на меті уніфікувати общинні конституції всіх територій держави та з конституційної точки зору усунути існуючу досі різницю між

міською та сільською общиною. Для загальнодержавного нагляду вперше було запроваджено сучасний наглядовий засіб «вимогу» (§ 140 Общинного порядку 1850 року). «Вимога» була регламентована таким чином, що орган державної влади давав розпорядження бургомістру чи представнику общини заборонити виконання рішення. В абз. 1 § 31 Общинного порядку 1850 року вказано: «Обрані бургомістр та заступник бургомістра потребують підтвердження. В общинах з понад 10 000 жителів підтвердження надає особисто король, а в інших общинах — начальник окружного управління. Підтвердження може бути відхилене лише після слухання окружної ради. Якщо підтвердження буде відхилене, общинна рада повторно організовує вибори». Королівське підтвердження, як членів правління общини, було необхідне лише для бургомістра та його заступника. Нагляд не обмежувався простим контролем законності. «Вимога» застосовувалася лише в разі порушення державних інтересів. Відповідно до § 142 Общинного порядку 1850 року, общини отримали можливість «апеляції» до міністра внутрішніх справ на рішення начальника окружного управління. Так общини отримали певний захист, який був нормативно закріпленим. Внаслідок реакційних впливів, Общинний порядок 1850 року був скасований законом від 24.05.1853.

Пізніше існувало три пруських міських порядки, а саме: Міський порядок для 6-ти східних провінцій від 30.05.1853, Міський порядок для провінції Вестфален від 19.03.1856 та Міський порядок для провінцій Рейну від 15.05.1856. Для територій, які в подальшому входили до складу Пруської держави, також видавалися Міські порядки. Такі Міські порядки

застосовувалися до набрання чинності Пруського комунального ладу (Gemeindefverfassungsgesetzes) від 15.12.1933. В Міському порядку для 6-ти східних провінцій державне право участі було посилене, як зворотна вимога на підтвердження всіх членів муніципальної адміністрації (§ 33) та застереження щодо схвалення майже всіх податкових питань (§ 53). Інші заходи відповідали нормам Міського порядку 1850 року. В інших пруських Міських порядках містяться подібні положення. В Порядках для вищих органів самоврядування (Пруське положення про округи від 13.12.1872 року (PrKreisO), Пруський провінційний порядок від 29.06.1875 року) контроль здійснювався так само як і в інших Міських порядках. Позитивним було обмеження скарг на перевірку законності (§ 177 PrKreisO). В муніципалітетах принцип контролю законності був розширений через §§ 15, 29 Закону про підвідомчість від 01.08.1883 (Zuständigkeitsgesetzes). У взаємозв'язку з цим законом було видано Пруський закон про загальне Земельне управління від 30.07.1883 року (Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung), який вперше надав общинам правовий захист від неприпустимих втручань державної влади. У сфері місцевих податків був сформований наглядовий орган (Закон про порядок стягнення та оплати місцевих зборів від 14.07.1893 року (Kommunalabgabengesetz)).

В сільській місцевості Пруссії феодальний порядок не був усунений реформами початку XIX століття. Єдине регулювання «Право міських та сільських общин» було скасовано Общинним порядком 1850 року. Для сільських общин Вестфалену та провінції Рейну у 1856 році було видано Общинні порядки. Єдина істотна від-

мінність прав сіл від права міст, полягала у виборах правління общини через представницький орган. Для общин у семи східних провінціях вперше в 1891 році був прийнятий Сільський общинний порядок (Landegemeindeordnung). Це спричинило політико-правові бажання уніфікації конституцій общин та маєткових округів. Однак домінування латифундистів залишилося. Окрім того, була велика частина Общин, які не змогли виконати найважливіші завдання: освіта, дорожнє будівництво, допомога бідним [11, с. 396, 543]. Державний нагляд здійснювався начальником окружної адміністрації (Landrat) [12, § 139]. Засобом захисту була скарга представника общини на певні рішення начальника окружної адміністрації. Скарга була можлива лише в разі перевищення начальником окружної адміністрації повноважень або порушення законів. За королівським указом представник общини міг бути позбавлений своєї посади (§ 142). Положення общин в кожному випадку вимагали затвердження окружним комітетом (§ 6).

Висновки. До 1800 року існувало 2 типи сіл: кооперативні та на основі панської організації. В кооперативних селах сільський староста обирався членами общини, а в панських — призначався паном. Міста створювалися з купецьких гільдій, утворених на кооперативній основі, а голова міста призначався поміщиком. Становище міст наприкінці 18 століття особливо чітко було виражене у ВПЗП, зна-

чення якого полягало в тому, що воно вперше створило єдине право міст для всієї пруської монархії.

У XIX столітті общини були лише залежною частиною державної адміністрації. Наполеонська війна 1806 року призвела до розпаду імперії. Територіальний порядок Німеччини став секуляризований, імперські міста та численні імперські панування втратили свою самостійність. На основі глибокого розриву між державою та населенням, бароном Штейном, передусім в його Нассауерському меморандумі червня 1807 року, була запропонована реорганізація існуючого порядку, але не через революційний переворот, а шляхом соціальних реформ. Міський порядок 1808 року наділив міста великою самостійністю, сприяв звільненню державного втручання та нагляду.

В ході реформаторських тенденцій, які через березневу революцію 1848 року отримали новий поштовх, був виданий новий Общинний порядок (11.03.1850). Для загальнодержавного нагляду вперше було запроваджено сучасний наглядовий засіб «вимогу» (§ 140 Общинного порядку 1850 року). Відповідно до § 142 Общинного порядку 1850 року, общини отримали можливість «апеляції» до міністра внутрішніх справ на рішення начальника окружного управління. Окрім того, з'явився такий засіб захисту як «скарга», яка була можлива лише в разі перевищення начальником окружної адміністрації повноважень або порушення законів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Fröhner B. Die Bürgerschaftliche Selbstverwaltung / Bran Fröhner. — Stuttgart, 1958.
2. Pagenkopf H. Einführung in die Kommunalwissenschaft / Hans Pagenkopf. — Münster, 1975. — (3. Aufl.).
3. Gönnerwein O. Gemeinderecht / Otto Gönnerwein. — Tübingen, 1963.
4. Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794.

5. Steinbach F. Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland / Franz Steinbach. — Bonn, 1992.
6. Hermann C. Deutsche Rechtsgeschichte / Conrad Hermann. — Karlsruhe, 1966. — (Band II).
7. Schrappner L. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und staatliches Genehmigungsrecht / Ludger Schrappner. — Köln, 1992.
8. Winter G. Die Reorganisation des Preußischen Staates unter Stein und Hardenberg / Georg Winter. — Leipzig, 1931. — (1. Teil, Bd.1).
9. Revidierte Städte Ordnung für die Preußische Monarchie, mit den dazu gehörigen Verordnungen 17. März 1831.
10. Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849 (1848).
11. Haus E. Ouelen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland / Engeli Haus. — Stuttgart, 1975.
12. Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. Juli 1891 <http://www.verfassungen.de/preussen/gesetze/landgemeindeordnung-oestliche91.htm>
13. Westfälische Verwaltungsordnung vom 11. Januar 1808.

Иванцова З.А.

Развитие муниципального (общинного) самоуправления в ФРГ до XX столетия.

Аннотация. В статье исследовано становление муниципального (местного) самоуправления в ФРГ до XX столетия. Рассмотрено общие положения законодательства и науки. Актуальность тематики исследования возрастает с учетом интеграционных процессов в Украине и необходимости формирования научной основы для осуществления муниципальной реформы.

Ключевые слова: Федеративная Республика Германия, законодательство, коммунальное самоуправление, Немецкий общинный порядок, городской порядок, наблюдательные органы.

Z. Ivantsova

Development of municipal (communal) self-government in the Federal Republic of Germany until the twentieth century.

Summary. The article studies the formation of municipal (local) self-government in the Federal Republic of Germany until the 20th century. The general provisions of legislation and science are considered. The relevance of the research topic increases with the integration processes in Ukraine and the need to form a scientific basis for the implementation of municipal reform.

Keywords: Federal Republic of Germany, legislation, municipal government, German communal order, city order, supervisory bodies.

