
СТОРІНКИ МИНУЛОГО

DOI 10.31558/2518-7953.2019.2.14

УДК 342.23/.25

З. А. Іванцова,
аспірантка кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ДО ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗЕМЛЯХ РАДЯНСЬКОЇ ОКУПАЦІЙНОЇ ЗОНИ ФРН

Ключові слова: місьцеве самоврядування, організаційні форми діяльності органів місцевого самоврядування, типи місцевих конституцій, територіальне реформування, територіальна громада, комунальний устрій.

Актуальність обраної тематики дослідження полягає в тому, що в основі нинішньої реформи децентралізації в Україні лежать ґрунтовні засади організації місцевого самоврядування в країнах Європи, зокрема в Німеччині. Досвід ФРН є особливо важливим для України у частині тих земель, які колись формували Німецьку Демократичну Республіку. Так само, як і в Україні, на цих землях фактично не було місцевого самоврядування, а отже – те, як воно розбудовувалося з моменту об'єднання Німеччини, становить інтерес для застосування позитивного досвіду при здійсненні муніципальної реформи в Україні.

До возз'єднання ФРН існувало чотири основні типи організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування (типи місцевих конституцій): північно-німецький, південно-німецький, магістратний та бургомістерський.

Після 1990 р. пострадянські науковці здебільшого уникали вивчення інших організаційних форм місцевого самоврядування (типів місцевих конституцій) у ФРН, та лише нарощували відомості про раніше досліджувані. Існує вірогідність, що це спричинено поступовим наближенням їх (форм) у процесі реформування до південно-німецької моделі.

Окремі вчені виділяли 5-ту організаційну форму місцевого самоврядування у ФРН. Український вчений В. П. Грובה зазначає, що в Німеччині існує 5 різних форм організації влади на місцях, проте досліджує лише 4. А ось А. Ф. Ткачук досліджує 5 форм організації влади на місцях. Зокрема, окрім названих чотирьох, він розглядає ще «комунальний устрій нових земель». Під «новими землями»

розуміються п'ять федеральних Земель, які раніше входили до радянської окупаційної зони.

Під терміном «нові землі» варто розуміти землі, які до об'єднання ФРН належали до радянської окупаційної зони, а саме: Мекленбург-Передня Померанія, Бранденбург, Сансонія-Ангальт, Тюрингія.

Метою цієї статті є усунення прогалин попередніх досліджень та формування розширеного розуміння організаційних форм місцевого самоврядування у ФРН.

Після 1945 р. в радянській окупаційній зоні знову було законодавчо введено місцеве самоврядування, яке не відповідало ідеології марксизму-ленінізму в частині концентрації влади, а тому незабаром було видозмінене під ярмом «демократичного централізму» [1, с. 252]. За принципом управління кадрами (*Kaderverwaltung*), який передбачає, що «організаційно-штатна одиниця, яка підтримується і сама є носієм соціальної єдності, створена для мілітарно-мобілізаторського управління з метою консолідації системної влади» [2, с. 267], місцеві органи державної влади належали до складу Соціалістичної єдиної партії Німеччини та не мали повноважень самоврядування.

Відтак, принаймні на цьому етапі, ні про яку 5-ту організаційну форму місцевого самоврядування не може йти мови.

Місцеві органи державної влади склалися з місцевих представництв населення, рад та відомчих органів. Населення обирало місцеві представництва, які з числа своїх депутатів обирали управління. Згідно з § 1 абз. 1 реч. 3 Конституції НДР, «в рамках централізованого державного планування та управління місцеві представництва приймають рішення щодо власних повноважень над усіма підпорядкованими місцевими одиницями та їх громадянами» [3, с. 95]. Рада була виконавчим органом громади. До її складу входили голова ради, його заступники, секретар та інші члени, які також походили зі складу депутатів місцевих представництв населення. Голова ради організував та координував роботу ради. «Хоча рада була колективним органом, відповідно до § 9 Конституції НДР голова ради мав пряме право видавати розпорядження та контролювати членів ради» [4, с. 96].

Поверховим аналізом можна побачити паралелі із західними типами організаційної форми діяльності органів місцевого самоврядування. Наприклад, існування непрямих виборів бургомістра, прямих виборів місцевих представництв, які можна охарактеризувати як муніципальну раду в західному розумінні. Відмінністю магістратного типу є зворотні функції місцевих представництв населення та ради. Зрештою, навіть схожість відносно розподілу повноважень голови ради та бургомістра. Однак, це дуже поверховий огляд, оскільки йдеться про концептуально конкретний склад органів, а не про компетенцію та зону відповідальності. Громади в НДР не мали політичної, фінансової та організаційної автономії, які гарантував Основний закон в ролі місцевого самоврядування.

Місцеві органи влади підпорядковувалися цілям планування та управління режиму Соціалістичної єдиної партії Німеччини. Соціалістична єдина партія Німеччини забезпечила на місцевому рівні свою гегемонію на владу за принципом «подвійного підпорядкування» (*doppelten Unterstellung*).

Як саме здійснювався вплив на місцеві органи влади Г. Воллман описує так: «секторальна адміністрація, інституціоналізована в «раді», тобто в колективному органі, на «місцевому» рівні була з одного боку (по горизонталі) «їхньою» радою як колективним органом і, зокрема, її головою, технічно підпорядкованою, з іншого боку (по вертикалі), і передусім, вони були підпорядковані вказівкам та контролю відповідної секторальної адміністрації на наступному рівні партійного та державного управління. Рада обиралася шляхом виборів ... здійснених відповідним представником, які формально відповідали елементам демократичної легітимності» [5, с. 23].

Іншим запобіжним заходом, який вживала Соціалістична єдина партія Німеччини, були вибори, які насправді не були виборами в демократичному розумінні. Вибори народних представників проходили за списками, пропозиції кандидатур можна було відхилити лише загалом. Отже, «вже з самого початку був зафіксований певний перелік депутатів» [6, с. 23]. Рада повинна була виконувати повноваження, покладені на неї державою. Передусім такими повноваженнями були забезпечення постачання товарів та послуг місцевому населенню.

Вибори народних представників в 1990 р. були першими виборами у демократичному сенсі, які поклали шлях до місцевого самоврядування в НДР.

17 травня 1990 р. народною палатою НДР було прийнято «Закон про самоврядування громад та районів в НДР» [7], так звана «комунальна конституція». З одного боку планувалося замінити «Закон про місцевих народних представників» 1985 р., а з іншого – планувалося робота над гармонізацією законодавства ФРН, оскільки очікувалося об'єднання. З наявністю «комунальної конституції» громади та округи НДР почали повертати статус органів місцевого самоврядування. Відповідно до § 2(1) «комунальної конституції» вони знову отримали «право та, в межах своїх можливостей, обов'язок регулювати всі справи місцевої громади під власну відповідальність, якщо інше не встановлено законами». Отже, громадянам було гарантовано право місцевого самоврядування. В «муніципальній конституції» навіть намагалися вказати основні сфери та напрями завдань місцевого самоврядування, а також встановити найважливіші місцеві політичні цілі. «Намір законодавця полягав у тому, щоб деякою мірою надати інструкції для новообраних представників громади, а також мотивувати громадян до участі в управлінні» [8, с. 816].

Окрім питань самоврядування, громади повинні були виконувати делеговані державою повноваження. Відповідними органами для виконання таких повно-

важень є представництво громади (рада) та бургомістр, кожен з яких має власні повноваження. Отже «комунальна конституція» містить дуалістичну модель повноважень органів місцевого самоврядування [9, с. 51]. Згідно з § 27(2) «комунальної конституції», бургомістр обирався непрямыми виборами. Окрім того, «комунальна конституція» передбачає колегіальність управління, тому, крім бургомістра, є голова громади (*Gemeindevortrettervorsteher*), однак у невеликих громадах можливе одноособове (монократичне) управління. Більше того, «комунальна конституція» передбачає можливість реформи місцевого самоврядування.

Хоча комунальні (місцеві) конституції західних федеральних земель оцінювалися та враховувалися при розробці «комунальної конституції», «комунальна конституція» свідомо не дотримувалася муніципального законодавства західних федеральних земель. «Здебільшого такі зусилля були спрямовані на те, щоб універсальні та перевірені в місцевій практиці нормативні акти різних місцевих законів були збережені, враховані та допрацьовані органами місцевого самоврядування громад та округів НДР» [10, с. 818].

Отже, «комунальна конституція» НДР є комбінацією чотирьох різних типів організаційної форми діяльності органів місцевого самоврядування західної Німеччини.

«Північно-німецька модель в даному випадку відображена в колегіальному (двох особовому) управлінні» [11, с. 621], але з тією різницею, що «голова не має представницьких повноважень і більш тісно пов'язаний з представництвом громади через його головування в основному комітеті» [12, с. 26].

Репрезентативність голови (бургомістра) є елементом південно-німецької моделі, різниця полягає в тому, що в цьому разі голова, відповідно до «комунальної конституції», не обирається напряму населенням та не головує на засіданнях представництв та комітетів.

«Комунальна конституція» для міст з населенням понад 10 000 жителів передбачає, що можливість вибору між монократичним та колегіальним управлінням здійснюється «органом (радою)», аналогічним за раніше існуючої магістратної моделі, проте з іншого боку наявні деякі відмінності щодо лідерів громад.

Саме цей змішаний характер, сформований із запозичення положень західнонімецьких місцевих конституцій, викликав певні суперечності, а тому після об'єднання Німеччини «комунальна конституція» значною мірою не була перейнята. Ще одна причина полягає в бажанні нових земель (НДР) створити власний комунальний порядок і у такий спосіб відіграти земельну компетенцію.

Г. Гофман вбачає, що «головною причиною відходу від «комунальної конституції» був «тріумфальний марш» південно-німецької моделі з прямими виборами бургомістра і монократичним (одноособовим) управлінням» [13, с. 622].

Із п'яти федеральних Земель, які входили до радянської окупаційної зони, а саме: Мекленбург-Передня Померанія, Бранденбург, Саксонія, Саксонія-Ангальт і Тюрингія, Бранденбург передостаннім прийняв Положення про громаду землі Бранденбург «конституцію» (*Gemeindeordnung für das Land Brandenburg* [14]). Своєю конструкцією він базується як на «комунальній конституції», так і на комунальній конституції Землі-партнера Північного Рейну-Вестфалену. Однак, саме показові елементи, які характеризують конституцію Північного Рейну-Вестфалену, Бранденбург не додав до своєї конституції. Отже, в новій конституції Бранденбургу не вистачає колегіального (двоособового) управління.

«Органами місцевого самоврядування Бранденбургу є рада, бургомістр та головний комітет (*Hauptausschuß*), який, як і адміністративний комітет (*Verwaltungsausschuß*) Нижньої Саксонії, виконує не тільки координаторські функції, але й первинні повноваження» [15, с. 623].

Відповідно до § 33 Положення про громаду землі Бранденбург, «представництво громади обирається загальним, прямим, вільним, рівним та таємним голосуванням строком на п'ять років» [16]. На підставі § 35 Положення про громаду землі Бранденбург, «представництво громади відповідає за всі питання місцевого значення, якщо інше не передбачено законом, та контролює виконання його рішень» [17].

Згідно з Положенням про громаду землі Бранденбург, треба чітко розрізняти почесного і штатного бургомістра (§§ 59, 61). Термін повноважень почесного бургомістра складає п'ять років, а штатного – вісім років. Як і за південно-німецьким типом організаційної форми діяльності органів місцевого самоврядування, бургомістра безпосередньо обирає народ. Бургомістр очолює представництво громади. Зокрема, він повинен дотримуватися і готувати рішення представництва громади та головного комітету (*Hauptausschuß*). Бургомістр (і почесний, і штатний) мають право голосувати у представництві громади (муніципальній раді). Однак, на засіданнях ради головує представник, обраний з представництва громади, який в основному лише таку функцію і виконує.

Отже, в Бранденбурзі вибудовано інший тип організаційної форми діяльності органів місцевого самоврядування. Він містить елементи південно-німецького типу (прямі вибори бургомістра) та елементи північно-німецького типу (тристоронність).

Мекленбург-Передня Померанія єдина з п'яти федеральних Земель, з-поміж тих, що входили до радянської окупаційної зони, яка вирішила залишити більшу частину «комунальної конституції» НДР. Отже, голову представництва громади (муніципальної ради) та бургомістра обирають опосередковано. Вони зберегли ті ж компетенції, що і були передбачені «комунальною конституцією». Проте, з 1999 р. бургомістр обирається прямими виборами.

Саксонія-Ангальт також не орієнтувалася на північно-німецький тип. Бургомістр обирається прямим голосуванням, в більш крупних громадах він додатково є головою ради, але це не є протиположністю бургомістру в сенсі колегіальності управління.

У Саксонії бургомістр також обирається безпосередньо, але він не головує в комітетах. Поруч з бургомістром як ще один орган громади функціонує рада громади.

Тюрингія, як і Мекленбург-Передня Померанія, залишила в основі «комунальну конституцію» НДР. Однак її положення про громади та округи [18] передбачає, що бургомістр обирається на загальних, вільних, рівних та таємних виборах безпосередньо громадянами, строком на шість років (§ 28). Проте рада громади, замість бургомістра, може обрати зі свого складу іншого головуючого на засіданнях ради.

Для того щоб землі (чи в часи НДР муніципалітети) могли реально виконувати свої повноваження, необхідні були ефективні органи місцевого самоврядування. Саме тому необхідна була реформа місцевого самоврядування. «Оскільки умови в нових федеральних землях (в п'яти федеральних Землях, які входили до радянської окупаційної зони) відрізнялися від умов інших земель федеративної республіки в 60-х та 70-х рр., адже в останніх реформа місцевого самоврядування проводилася вже на основі існуючого місцевого самоврядування, то в нових землях реформа просувалася дуже повільно» [19, с. 43].

Загалом окружні реформи призвели до значного скорочення округів в нових федеральних землях. Наприклад, в Бранденбурзі є 14 округів та 4 міста окружного значення замість 38 округів та 6-ти міст окружного значення, вказана структура виникла після реформи 6 грудня 1993 р.

Реформа місцевого самоврядування ще не завершена в усіх федеральних землях. Зокрема наслідки реформи в Тюрингії досі очікуються. Реформа місцевого самоврядування в Тюрингії 2018–2019-х рр. є урядовим проектом під керівництвом червоно-зеленої коаліції (*Rot-grüne Koalition*) (урядова коаліція між Соціал-демократичною партією Німеччини (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), лівими (*Die Linke*) (раніше: Партія демократичного соціалізму (*Partei des Demokratischen Sozialismus*) та партією «Праця та соціальна справедливість – виборча альтернатива» (*Arbeit und soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative*) та партією Союз 90/Зелені (*Bündnis 90/Die Grünen*)). З огляду на демографічні зміни, зазначена реформа мала на меті збільшення муніципальних структур. Водночас реформа була розкритикована через зменшення близькості громадян внаслідок розширення органів місцевого самоврядування.

Тим не менш, Тюринзьким парламентом Землі 6-го скликання прийнято «Тюринзький закон про добровільну реорганізацію муніципалітетів в 2019 р. та

адаптації судово-організаційних норм» (*Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 und zur Anpassung gerichtssorganisatorischer Vorschriften*) [20].

Щодо нових федеральних земель Г. Пюттнер зазначає: «Однак, загалом спостерігається тенденція відмови від територіальної реформи в сенсі «розширення масштабів» (прим. йдеться про укрупнення), у такий спосіб, замість формування об'єднаних місцевих адміністрацій, зберігається автономія для невеликих територіальних громад» [21, с. 40].

Те, що значна частина дослідників з пострадянських держав розглядає лише 4 організаційні форми місцевого самоврядування у ФРН, спричинено тим, що до об'єднання ФРН у 1990 р. не було необхідності досліджувати підконтрольні радянській владі землі, оскільки радянська влада на цих землях намагалася встановити частково власне правове регулювання, на кшталт радянського.

На думку Р. Ротта, «територіальні та функціональні реформи (реформи місцевого самоврядування зокрема) в 5-ти нових федеральних землях мали особливі труднощі. Метою цих реформ було встановлення відповідності місцевої організації влади (на території колишніх земель радянської окупаційної зони) до федерального та земельного законодавства» [22, с. 18].

Сучасні організаційні форми в цих землях реформовані та тяжіють до південно-німецької.

З урахуванням вищевикладеного, можна зробити висновок, що у ФРН не існує п'ятої організаційної форми місцевого самоврядування, адже федеральні Землі, які раніше входили до радянської окупаційної зони, внаслідок територіальних та функціональних реформ, перейняли досвід існуючих у ФРН типів організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування та, як наслідок, тяжіють до південно-німецького типу місцевої конституції.

Проведений аналіз не вичерпує всього переліку проблемних аспектів, що пов'язані з організаційними формами діяльності органів місцевого самоврядування у ФРН, з урахуванням чого такі аспекти мають стати предметом подальших наукових розробок.

1. Kleinfeld R., Kommunalpolitik: Eine problemorientierte Einführung, 1996, S. 378.

2. Balla B., Kaderverwaltung. Ein Versuch zur Idealtypisierung der «Bürokratie» sowjetisch-volksdemokratischen Typs VIII. Stuttgart, 1972, S. 282.

3. Knemeyer F.-L., Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR: Grundsatzfragen und Dokumentation zur Entstehung einer Kommunalverfassung, Baden-Baden 1990, S. 173.

4. Knemeyer F.-L., Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR: Grundsatzfragen und Dokumentation zur Entstehung einer Kommunalverfassung, Baden-Baden 1990, S. 173.

5. Wollmann H. Roth R. (Hrsg.), Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden, Wiesbaden, 1999, S. 851.

6. Klatt S., Die neue Kommunalverfassung. Hans-Ulrich Derlien (Hrsg.), Verwaltungsprobleme der neuen Bundesländer, Seminarbericht, Nr. 28, Bamberg 1992.
7. Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 URL: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr90-kommunalverfassung.htm> (дата звернення: 12.12.2019).
8. Petzold S., Zur neuen Kommunalverfassung in der DDR. Die Öffentliche Verwaltung 43 Heft 19, 1990, S. 816–821.
9. Derlien H-U., Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution. Oscar W. Gabriel und Rüdiger Voigt (Hrsg.), Kommunalwissenschaftliche Analysen Bd. 13: Mobilität und Normenwandel, Bochum 1994, S. 47–78.
10. Petzold S., Zur neuen Kommunalverfassung in der DDR. Die Öffentliche Verwaltung 43 Heft 19, 1990, S. 816–821.
11. Hoffmann G., Zur Situation des Kommunalverfassungsrechts nach den Gesetzgebungen in den neuen Bundesländern. Die Öffentliche Verwaltung, 47 Heft 15, 1994, S. 612–629.
12. Klatt S., Die neue Kommunalverfassung. Hans-Ulrich Derlien (Hrsg.), Verwaltungsprobleme der neuen Bundesländer, Seminarbericht, Nr. 28, Bamberg 1992.
13. Hoffmann G., Zur Situation des Kommunalverfassungsrechts nach den Gesetzgebungen in den neuen Bundesländern. Die Öffentliche Verwaltung, 47 Heft 15, 1994, S. 612–629.
14. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 10. Oktober 2001 URL: <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-229282> (дата звернення: 12.12.2019).
15. Hoffmann G., Zur Situation des Kommunalverfassungsrechts nach den Gesetzgebungen in den neuen Bundesländern. Die Öffentliche Verwaltung, 47 Heft 15, 1994, S. 612–629.
16. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 10. Oktober 2001 URL: <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-229282> (дата звернення: 12.12.2019).
17. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 10. Oktober 2001 URL: <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-229282> (дата звернення: 12.12.2019).
18. Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung vom 28. Januar 2003 URL: <http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=KomO+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true&aiz=true> (дата звернення: 12.12.2019).
19. Wollmann H. Roth R. (Hrsg.), Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden, Wiesbaden, 1999, S. 851.
20. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 und zur Anpassung gerichtsorganisatorischer Vorschriften URL: <http://www.parldok.thueringen.de/ParlDok/vorgaenge/70441/1> (дата звернення: 12.12.2019).
21. Püttner G., Kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern. Klaus Grupp und Michael Ronellenfitsch (Hrsg.), kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa, Berlin 1995, S. 35–46.
22. Roth R. Lokale Demokratie «von unten». Wollmann H. Roth R. (Hrsg.), Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden, Wiesbaden, 1999, S. 851.