

УДК 352.07(430)+342.75

МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ ТА САМОВРЯДУВАННЯ В СТРУКТУРІ НІМЕЦЬКОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Оксана Майор

*Ужгородський національний університет,
факультет суспільних наук, кафедра політології та державного управління,
бул. Університетська 14, 88000, Ужгород, Україна
e-mail: oxana_mayor@mail.ru*

Досліджено конституційний і законодавчий статуси місцевого управління та самоврядування в Німеччині, що зумовлено суттєвими відмінностями органів та компетенцій, які їх здійснюють. Розглянуто дворівневу територіальну організацію комунального самоврядування земель та основні моделі організаційного й функціонального устрою німецький громад.

Ключові слова: федеральна земля, муніципалітет, громада, Основний закон, адміністративний округ, модель устрою, комітет, представництво.

Наше завдання – розглянути особливості функціонування органів місцевого управління та самоврядування у Німеччині, їхню взаємодію з представницькими органами на рівні земель, а також виявити і дослідити регіональні закономірності й своєрідності територіальної та політико-адміністративної систем. У зв'язку з цим необхідно розв'язати головні завдання:

- проаналізувати функції управлінських структур району в різних землях;
- охарактеризувати типи формування й устрою виконавчої влади на рівні регіонів;
- оцінити рівень ініціативності громад у місцевому управлінні;
- визначити ефективність реалізації континентальної моделі місцевого самоврядування у ФРН.

У Конституції Федеративної Республіки Німеччини (розділ II) зафіксовано дворівневу політико-адміністративну структуру федералізму, що складається з федерації (*Bund*) і земель (*Länder*) [6]. Громади та муніципалітети (органи місцевого самоврядування) розглядаються як нижча ланка устрою федеральних земель. Однак дослідники наголошують, що з урахуванням реального розмежування фінансових компетенцій, організаційної структури між федерацією, землями і місцевими органами влади, у системі управління ФРН доцільно виокремлювати три рівні, оскільки органи місцевого самоврядування становлять окрему і відносно самостійну ланку [2, с.463–464; 7, с.115–118].

Німецька територіальна і політико-адміністративна системи земельного рівня складні, оскільки кожна земля має свої особливості побудови, хоча, безсумнівно, існують певні спільні ознаки щодо організації місцевого управління та самоврядування в усій країні.

Основний закон ФРН (ст. 28) фіксує дворівневу територіальну організацію комунального самоврядування в землях (за винятком міст-земель): територіальні утворення нижчого рівня – громади та вищого рівня – райони. Проте окремі землі адміністративно розподіляють на округи, райони і муніципалітети або лише на райони й муніципалітети й інші утворення [8, с.333–337].

Низовою ланкою місцевого управління є общини чи муніципалітети – органи місцевого самоврядування населення у межах певного населеного пункту. Громади можуть вирізнятися за територією і кількістю населення (від декількох десятків у селах до кількох мільйонів у великих містах). Загальна кількість громад засвідчує тенденцію до зменшення кількості: коли в 1995 р. існувало понад 16 тис. муніципалітетів, то в 2009 р. залишилося близько 12,3 тис. [4, с. 92]. Для ефективнішого функціонування на місцевому рівні дрібні громади об'єднуються в муніципальні союзи громад або управлінські громади. Вони мають різні компетенції залежно від федеральної землі.

У ст. 28 Основного закону громадам та їхнім союзам гарантовано комунальне самоврядування з правом регулювати в межах закону справи місцевого значення і нести за них відповідальність. Громадяни мають представництво у формі місцевих рад, котрих обирають, і формують інші органи.

Дослідники виокремлюють чотири головні моделі організаційного та функціонального устрою німецьких громад [5]:

1. *Модель магістрату* поширена в містах землі Гессен, частково Шлезвіг-Гольштейн, Рейнланд-Пфальц та ін. Унаслідок загального голосування формується представницький орган – рада, що призначає колегіальний виконавчий орган (магістрат) із фахових управлінців на чолі з бургомістром.

2. *Північно-німецька модель* функціонує в землях Північний Рейн-Вестфалія і Нижня Саксонія. Представницький орган (рада) обирає бургомістра, який її очолює. Рада також призначає професійного управлінця на посаду директора муніципалітету, що керує адміністрацією, підготовляє і виконує рішення ради.

3. *Модель бургомістра* застосовується у землях Рейнланд-Пфальц, Саар і сільських громадах Шлезвіг-Гольштейна. Представницька рада обирає зі свого складу бургомістра, який одночасно виконує функції голови ради й очільника виконавчої влади муніципалітету. Рада призначає також управу, що за керівництва бургомістра здійснює адміністративні функції.

4. *Південно-німецька модель* діє в Баварії, Саксонії, Баден-Вюртемберзі й у більшості земель колишньої Німецької Демократичної Республіки. Вона містить чимало елементів моделі бургомістерського типу, але бургомістра обирають на прямих виборах громадяни.

Обсяг повноважень муніципалітетів визначено земельним законодавством. Для муніципалітетів спільні такі повноваження: управління комунальним майном; комунальні послуги; місцевий транспорт; соціальне забезпечення та ін. Окремим громадам надано повноваження у питаннях економічного розвитку, культури і под.

Муніципальні органи діють і як виконавчі структури, і як самостійні політичні органи, котрі здійснюють самоврядні функції, активізують громадян для розв'язання місцевих питань, стимулюючи розвиток демократії на низовому рівні. Поряд виборчими правами громадяни мають право на участь у прийнятті політико-

управлінських рішень, відвідуванні відкритих засіданнях ради. Рада повинна проводити зібрання громадян та інформувати їх про проблеми і стан справ.

Гарантією функціонування місцевого самоврядування є забезпечення фінансової самостійності. Муніципалітети можуть стягувати власні податки, цільові збори та внески, їм відраховується частка податку на прибуток, надаються фінансові субсидії з державного бюджету тощо.

Розглядаючи питання взаємодії держави та місцевого самоврядування, наголосимо: громади становлять частину земель, тому між громадами і федерацією, по суті, не існує прямих відносин. Одночасно громади можуть впливати на федеральні органи влади не лише за допомогою земель, а й через муніципальні об'єднання. Наприклад, функціонують муніципальні об'єднання земельного рівня: «З'їзд міст» (для міст не районного підпорядкування); «Союз міст і громад» (для муніципалітетів районного підпорядкування); «З'їзд районів». Діють також загальнофедеральні об'єднання: «З'їзд німецьких міст»; «Німецький союз міст і громад»; «Німецький з'їзд крейсів (районів)» [3, с.79–80].

Основна ланка адміністративно-територіального устрою земель – район і місто районного значення. Райони – це об'єднання невеликих і середніх муніципалітетів (з населенням до 300 тис. осіб). Кількість громад на район визначається по-різному і становить від 6 громад у районі Аммерлянд (Нижня Саксонія) до 235 у крейсі Бітбург-Прюм (Рейнлянд-Пфальц). Великі міста (понад 100 тис. осіб) можуть бути містами-районами. Кількість районів ФРН повсякчас змінюється. Так, у в 2009 р. їх налічувалося 413, у тому числі 112 міст-районів [4, с. 91].

Регіональний рівень управління розташований між земельним рівнем, з одного боку, та місцевим рівнем – з іншого. Побудова організаційної структури районного рівня – у компетенції окремих земель.

Згідно зі ст. 28 Основного закону, райони, як і муніципалітети, мають органи народного представництва, що гарантує їм певний ступінь політичної самостійності у взаємозв'язках зі земельною адміністрацією. Кожен район має представницький орган – районні збори, обрані на загальних виборах. Залежно від політико-правової моделі відбувається обрання чи призначення керівника адміністрації району крайстагом, земельними органами чи громадянами.

На рівні районів структура виконавчої влади та її відносини з представницькими органами варіюються в різних землях, але близько співвідносяться зі згаданими моделями устрою громад. Дослідники вирізняють чотири типи формування й устрою виконавчої влади на рівні районів [5]:

1. *Система комітет* поширена в землях Гессен і Шлезвіг-Гольштейн. Районні збори формують колегіальний виконавчий орган – районний комітет.

2. *Система ландрату* діє в землях Рейнланд-Пфальц і Саар. Голова виконавчої адміністрації району – ландрат, тобто державний чиновник, але його призначає уряд землі за представленням районних зборів, головою котрих він одночасно є.

3. *Південно-німецька система* функціонує в Баварії та на східнонімецьких землях. Ландрат (голова виконавчої влади) обирається населенням через загальні вибори. Він також є і чиновником району та головою зборів.

4. Система директора діє в землях Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія. Збори обирають директора району, що є головою виконавчої влади. Існує також посада ландрату – голови зборів, що не має виконавчих повноважень.

Управлінські структури району виконують подвійну функцію: з одного боку, будучи органом державного управління нижчого рівня, забезпечує виконання федеральних і земельних законів; з іншого – як орган управління району відповідає за виконання завдань самоврядування району.

Окружне управління у вигляді державного органу управління виконує всі державні завдання в межах району: видача дозволів на будівництво, реєстрацію автомобілів, дозволів на здійснення підприємницької діяльності, діяльності у сфері громадського харчування, закордонних паспортів і посвідчень осіб; правовий контроль за діяльністю громад [1].

У сфері самоврядування район виконує всі публічні завдання, котрі виходять за межі компетенції громад у складі району та спрямовані на надання послуг його населенню. Типові завдання у сфері регіонального самоврядування – збір та утилізація відходів, охорона здоров'я, громадські перевезення, планування будівництва і технічне обслуговування доріг, культура й мистецтво, а також промислові поселення регіонального значення.

Переваги моделі управління на районному рівні полягають у:

- чіткому визначенні меж компетенції у виконанні місцевих і державних справ, коли державні органи не дублюють діяльність органів місцевого самоврядування або навпаки;
- відсутності конкуренції, кооперації між службовцями, які відповідають за самоврядування, і службовцями, що виконують державні завдання;
- прозорості для громадянина, який стосовно всіх питань регіонального управління повинен звертатися лише до однієї установи;
- економна організаційна структура управління, оскільки не потрібно забезпечувати діяльність декількох окремих адміністративних одиниць [1].

Між землею та районами зазвичай не існує проміжного рівня управління. Однак в кількох великих землях райони групуються в більші територіальні утворення – адміністративні (урядові) округи, котрі формуються земельними виконавчими органами і діють за їхнім керівництвом. Очолює округ урядовий президент, якого призначає земельний уряд. В адміністративних округах немає представницьких органів.

Адміністративні округи, поряд з містами-районами і районами, сприяють координації та здійсненню управління в межах землі. Однак наразі в ФРН постає питання про ліквідацію цієї ланки державного управління та розподіл її функцій між урядом землі та місцевим самоврядуванням. У процесі адміністративних реформ округи були ліквідовані в землях Рейнланд-Пфальц (1999), Саксонія-Ангальт (2003), Нижня Саксонія (2004).

Отже, аналіз структури місцевого управління та самоврядування у ФРН є прикладом реалізації континентальної моделі місцевого самоврядування в країні з федеративним устроєм, де органи місцевого самоврядування мають широку компетентність і значну незалежність від державних органів.

Список використаної літератури

1. *Вюртембергер Т.* Організаційна структура регіонального рівня в Німеччині / Т. Вюртемберг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/>
2. Германия. Вызовы XXI века / под ред. В.Б. Белова — М.: Весь мир, 2009. – 792 с.
3. *Свтушенко О. Н.* Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини / О. Н. Свтушенко // Наукові праці : науково-метод. журн. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. – Т. 93. – Вип. 80. – С. 76–81. (Серія: Політ. науки)
4. *Лексин И.В.* Эволюция территориального устройства Германии после Второй мировой войны / И. В. Лексин // Рос. юрид. журн. – 2009. – № 4(67). – С. 85–94.
5. *Старцев Я.Ю.* Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах / Я.Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005. – 432 с.
6. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – Ulm : Ebner & Spiegel GmbH, 2003. – 95 s.
7. *Laufer H.* Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland (8. Auflage) / Heinz Laufer, Ursula Münch. – München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 2010. – 327 s.
8. *Rudzio W.* Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland / Wolfgang Rudzio. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialw., 2006 – 527 s.

Стаття надійшла до редколегії 15.04.2014

Прийнята до друку 10.05.2014

LOCAL GOVERNMENT AND ADMINISTRATION WITHIN THE GERMAN FEDERALISM

Oksana Mayor

*Uzhgorod National University,
Faculty of Social Sciences, Department of Political Science and Public Administration,
Str. University 14, 88000 Uzhgorod, Ukraine
e-mail: oxana_mayor@mail.ru*

This article analyzes the constitutional and legal status of local management and governance, due to significant differences in enforcement and related competencies that they carry. The author considers two-tier territorial organization of municipal government and basic models of organizational and functional structure of the German community.

Keywords : federal land, municipality, the community, the Basic Law, the administrative county, the model structure, committee, representation.

**МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ
НЕМЕЦКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Майор Оксана

*Ужгородский национальный университет ,
факультет общественных наук , кафедра политологии и государственного
управления ,
ул . Университетская 14 , 88000 , Ужгород , Украина
e - mail : oxana_mayor@mail.ru*

Анализируется конституционный и законодательный статусы местного управление и самоуправления в Германии, что обусловлено существенными различиями органов и компетенций, которые их осуществляют. Рассматривается двухуровневая территориальная организация коммунального самоуправления земель и основные модели организационного и функционального устройства немецких общин.

Ключевые слова: федеральная земля, муниципалитет, община, Основной закон, административный округ, модель устройства, комитет , представительство .