

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 341.213.4

З. А. Іванцова
аспірант

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРН

Організація місцевого самоврядування у ФРН є взірцем чітко спланованого, неухильно функціонуючого та стабільного планування діяльності: общин, районів, округів, об'єднань общин для здійснення певних цілей та юридичних осіб публічного права.

Вільна держава базується на праві її громадян мати активну соціальну участь. Таким чином, общини становлять основу демократичного державного будівництва.

Актуальність обраної теми вбачається у тому, що саме досвід ФРН є одним з найважливіших при здійсненні реформ місцевого самоврядування в Україні. При цьому, варто не лише формально запозичувати норми розвинутих європейських держав, але й прослідкувати історичну ретроспективу їх виникнення. Дане допоможе зрозуміти: чи доцільно і яким саме чином варто реформувати законодавство в Україні; суть того чи функціонуватимуть такі зміни саме в Україні з огляду на особливості її історичного розвитку.

Вивченням досвіду ФРН у сфері місцевого самоврядування займалися наступні науковці: М. О. Баймуратов, В. Д. Бакуменко, В. П. Грובה, В. М. Камп, В. С. Куйбіда, В. В. Кравченко, Н. В. Мішина, М. О. Пухтинський, О. М. Рудік, С. М. Серьогін, В. П. Удовиченко, Ю. П. Шаров та ін. Але, на сьогодні у зв'язку з реформуванням місцевого самоврядування в Україні та запозиченням досвіду ФРН стан аналізу обраної теми є недостатнім.

Метою статті є дослідження передумов до формування місцевого самоврядування у Німеччині, з'ясування етапів його розвитку з огляду на історичну ретроспективу.

Першоосновою формування місцевого самоврядування у Німеччині були кооперативні села та середньовічні міста.

Кооперативні села. Села були створені з сусідніх кооперативів [1, с. 62-63]. З розвитком землеробства розвивалися й сільські общини. Потреби спільно проживаючої общинної організації поступово ввели ранні форми самоврядування. Створення правових структур почало свідчити як про

необхідність, наприклад, при отриманні орної землі шляхом корчування лісів общиною необхідне було регулювання подальшого розподілу можливості користуватися даною землею. Ліси, пасовища, водойми, каміння та піщані кар'єри, як такі, що знаходяться у спільному користуванні, були у власності сільської общини, але жителі общини, на основі їх членських прав, могли використовувати вищевказані надбання. Їх головним органом були мирські (сільські) та кооперативні зібрання, в яких брали участь виключно селяни, що були дійсними членами общини, з правом голосу. На чолі стояв керівник, який постійно регулював справи общини. З розвитком та посиленням панства й системи васалітету свобода сільських общин була втрачена.

Середньовічні міста. На початку X століття форми міських розселень розвивалися, в основному, через присвоєння ринкової справедливості. Відмінною ознакою середньовічних міст безумовно були такі повноваження самоврядування як встановлення пільг на ринку, податковий суверенітет та частково власне правосуддя. Конституції деяких міст базувалися на різних привілеях, які були їм надані до XIII століття самостійно через короля, а пізніше через самостійних князів [2, с. 31; 3, с. 83]. У кінці XII століття у багатьох містах була створена міська рада, головою громадськості та владним керівником став мер міста (староста), призначений принціпалом (королем, князем, графом). Призначення сувереном мера міста поступово витіснялося й було заміщене виборами общиною. Місто XIII та XVI століття було юридичною особою та утворювало автономну правову систему [2, с. 33]. Вони володіли повною правотою дієздатністю, а також автономією для прийняття статуту міста. У той час як сільська община втратила свої ранні права самостійного управління, – економічно сильні міста могли відмовляти суверену у його владних вимогах [4, с. 4]. На противагу розвитку у селах, де сільські права з економічних причин все більше пом'якшувались та залишались лише у формальній залежності, у містах розвивалися громадянські права.

У XV–XVII століттях поширюється політичне значення міст через створені союзи міст, які мали частково політичні, частково економічні та торгово-політичні цілі. Такий розквіт міст знайшов своє завершення через перебільшені вимоги до влади, внутрішню боротьбу за владу, погану економіку, проте найбільше через економічні наслідки Тридцятирічної війни (1618–1648). Втручання монархів у права міст посилювалося та призвело до політичного зникнення багатьох міст. Одночасно був здійснений перехід до визнання територіального суверенітету суверена, згідно якого міська влада, міська адміністрація та міська економіка піддалася значній трансформації [1, с. 75]. Голова общини став державним службовцем, а справи общини – справами держави [5, с. 141]. Публічна влада була виключною сферою, що ідентифікувалася з особою монарха.

Штейнська реформа та розвиток комунального самоврядування до 1918 року. Відродження комунального самоврядування було явищем політичного розвитку початку XIX століття. Великий вплив на розвиток комунального самоврядування у Німеччині мали реформістські ідеї Генріха Фрідріха Карла фон Штейна. Французька революція 1789 та англійський конституційний приклад не залишилися без впливу політики на право. Основна ідея Штейнської концепції реформи полягала у тому, щоб суспільство («націю») більше залучити до управління суспільними справами. Це було політичною метою борони фон Штейна, яка (мета) пододала б відстань між державою та суспільством [2, с. 39]. Недоліком цього було те, що адміністрація перебувала у розпорядженні державних службовців, які отримують заробіток з державного бюджету, а участь народу (нації) в адмініструванні була виключена. У той же час, ні в якому разі не повинна існувати завмерла політична участь народу у демократично-рівноправному шляху, при цьому вона повинна існувати згідно станових принципів [6, с. 9]. Його думки як основи сучасного німецького комунального права знайшли своє відображення у пруському Міському статуті від 19 листопада 1808 року [7, с. 104].

Компетенція міст в основному була загальною та негативно обмежувалася лише виключенням правосуддя та поліції з неї (компетенції) (Проте, за дорученням компетентного органу, деякі питання функціонування поліції можуть бути передані міській раді в управління) [8, с. 8]. Повноправні громадяни обирають членів міської ради, які є представниками громадян у всіх общинних справах. Голова міської ради, обраний само зборами, ніс відповідальність за виконання прийнятих рішень та постійне управління адміністрацією (конституції общин Штейнського міського

порядку були названі «несправжні Міські конституції») [9, с. 327].

Пруське міське планування 1808 року являло собою реформаторську роботу історичного значення [1, с. 77], яка порушила авторитарну традицію державного управління абсолютизмом [6, с. 14]. Однак, його значення виявлялось не стільки в існуванні конкретних організаційно-правових установ, які мали на меті служити реалізації принципу самоврядування, на справді це було відновленням комунального (місцевого) самоврядування як основної духовно-політичної концепції. Штейнська реформа була представлена під девізом: «Довіра облагороджує людину, вічна опіка гальмує його зрілість». Таке формулювання надав Кенігсбергський (нині – Калінінград) директор поліції Йоганн Готфрід Фрей, один з близьких соратників Штейнської міської реформи [2, с. 41].

Прим. Державність у традиційних аграрних суспільствах, як правило, авторитарна, на етапі ранньої модернізації встановлюється абсолютизм, який теж авторитарний [10, с. 119-120].

Перебудова сільських громад (общин) у перший час не здійснювалася, дане, серед іншого, було спричинене тим, що наприкінці 1808 року Штейн пішов з Пруської державної служби у відставку. Його намір запровадити побудову сільських общин не міг бути реалізованим через сильний опір поміщиків (великих землеволодільців).

Після 1815 розпочався значний відновлювальний розвиток. 17 березня 1831 року у ході цієї відновлювальної тенденції міський порядок, що діяв на пруській території був змінений. Головною особливістю нової кодифікації було те, що вона посилила позицію голови міської ради стосовно всіх депутатів міської ради та посилила наглядові повноваження держави.

У результаті революції 1848 року, 11 березня 1850 року було прийнято ліберальне пруське Положення про общини (Муниципальный (общинный) порядок пруської держави; Gemeindeordnung f r den Preu ischen Staat), який застосовувався як міськими, так і сільськими громадами. Для адміністративної практики цей пруський Муниципальный порядок 1850 року мав невелике значення, оскільки незабаром політичні тенденції рухалися назад та невдовзі були скасовані взагалі. Після невдалої спроби створити єдиний правовий порядок для всіх пруських громад, було видано 3 пруських Общинних порядки, а саме: Положення про муниципальный порядок для 6 східних провінцій від 30.05.1853; Положення про муниципальный порядок для провінції Вестфалія від 19.03.1856 та Положення про муниципальный порядок для провінції Рейн від 15.05.1856. Пізніше, території, що включалися до пруської держави, теж видавали Положення про муниципальные порядки. Наприклад,

Переглянуті положення про общини для провінції Ганновер від 24.06.1858; для Франкфурту/Майну від 25.03.1867; для провінції Шлезвіг Гольштейн від 14.04.1869; для провінції Гесен-Нассау від 04.08.18997; общинний порядок Гогенцоллерна від 02.07.1900.

У сільських общинах, округах та провінціях після 1853 року було відновлено ситуацію XVIII століття. Так, у пруських сільських общинах до 1891 року діяло Загальне селищне право пруської держави від 05.02.1784 з пануванням поміщиків. Реорганізація сільського комунального права на сучасних підставах призвела до створення Сільського муніципального порядку для семи східних провінцій монархії від 03.07.1891 [11].

Самоврядування у Веймарській республіці. Після падіння монархії у 1918 році общинне право також було демократизоване. Конституція Німецького рейху від 11.08.1919 року (Веймарська конституція) [12], на відміну від Бісмаркської рейхської конституції, гарантувала право самоврядування у ст. 127 та у ст. 17 роз'яснено основи виборів представників народу, у тому числі і для общинних виборів (всезагальні, таємні, безпосередні та таємні вибори).

У ст. 127 Веймарської конституції вказано: «Общини та об'єднання общин мають право самоврядування у межах законів». Однак, ця гарантія самоврядування залишалася юридично визнаною незадовго до закінчення Веймарської республіки та надалі перестала діяти. Формулювання «у межах законів» було виведене з правової доктрини як частково необмежене право втручання держави та виведений з цього умовивід про те, що ця стаття в її значній частині належить до «невикористовуваних статей про основні права». Вирішальне значення для легально-догматичного розуміння та запровадження ст. 127 Веймарської конституції мало вчення Карла Шмітта щодо інституційних гарантій [13, с. 170]. Для Шмітта інституція може бути особливо захищена конституційними нормами, до яких він враховував і ст. 127 Веймарської конституції, які (статті Конституції) мали на меті запобігти істотній реорганізації або навіть усуненню структурних особливостей інституції, про яку йдеться через просту законотворчість.

Його вчення про інституційні гарантії комунального (місцевого) самоврядування (*institutionellen Garantie der kommunaler Selbstverwaltung*) незабаром знайшли своє відображення в юридичній літературі. Розвинув його вчення Фрідріх Кляйн [14, с. 328]. Конституції Земель містили муніципальні конституційні положення, пристосовані до конституції рейху (Веймарської), а общини адаптували своє муніципальне право та законодавство до положень Веймарської конституції та конституції Землі, у складі якої вони перебували.

На заключному етапі існування Веймарської Республіки місцеве самоврядування опинилося у затьожній кризі через партійний розлад, пов'язаний з політичною радикалізацією (негативна більшість, що виникла внаслідок розладу партій, перешкоджала конструктивним рішенням, але самостійно діяти не могла) та розлад комунальної фінансової системи. Це призвело до посилення державного втручання. Зокрема, були впроваджені посади державних службовців у громадах.

Самоврядування у часи Націонал-соціалізму. Внаслідок своєї централізаторської тенденції націонал-соціалістична держава управляла самоврядною владою. Муніципальні ради були розпущені або позбавлені своєї компетенції. Всі види місцевих виборів були заборонені. Головні посадові особи громади здебільшого були відсторонені від посади та були замінені членами націонал-соціалістичної партії. Общинний порядок 30.01.1935 року вперше створив у Німеччині загальне, чинне на всій німецькій території для міст та сіл общинне право. Німецький общинний порядок базувався на принципі вождя та викликав систематичне руйнування первинних демократичних об'єднань Веймарського періоду. Представницькі органи Веймарського періоду у Німецькому общинному порядку (НОП) [15] були замінені на Общинні ради, які мали лише консультативні повноваження (§51 абз. 1 реч. 1 НОП). При цьому призначення їхніх членів відбувалося за дорученням Націонал-соціалістичної робочої партії Німеччини, погодженим з Бургомістром (§6 абз. 2 реч. 3 та §48 абз. 1 НОП).

На чолі общини були «Бургомістри» як муніципальні вожді, які «призначалися шляхом впевненості партії та держави в їх (муніципальних вождів) службі» (§6 абз. 2 НОП). Оскільки не існувало громадянської легітимності влади та громадяни були позбавлені самоврядування, – представництва общин втратили підтримку населення [16, с. 18]. Указом вождя (фюрера) та рейхського канцлера (прим., одна особа – Адольф Гітлер) про спрощення адміністрації від 28 серпня 1939 року [17] було нормативно закріплено, що общини є виключно відомчі представництва адміністрації рейху [8, с. 17].

Розвиток після 1945 року. З безумовною капітуляцією рейхської влади у травні 1945 року вся державна влада, а отже, і місцева влада перейшла до держав – переможців. Військові уряди окупаційної влади відразу ж всюди призначили бургомістрів та почали знову залучати громадян у всілякі форми управління своєю громадою. Спочатку общини залишалися єдиними функціонуючими носіями влади після розпаду держави. Державний порядок був перебудований «знизу вгору» [9, с. 25].

Тимчасові Общинні порядки, діючі у землях чи областях, у значній мірі були засновані на Німецькому общинному порядку у переглянній («денацифікованій») формі, – частково з прив'язкою до муніципальних порядків, чинних до 1933 року, частково під впливом пропозицій власних норм відповідної окупаційної влади.

З 1946 року Земельний законодавець знову почав надавати общинам (муніципалітетам) гарантії самоврядування. Общинні порядки повинні були відповідати Конституційним положенням. Сьогоднішнє комунальне право ФРН походить з Земельних законів, які видавалися у період 1948 та 1955 років (Общинні порядки), а також у період 1946 та 1958 років (Окружні порядки) [18]. З 1948 року Землі Німеччини почали впорядковувати своє комунальне право. Завдяки так званому проекту Вайнхайма було здійснено максимальну гармонізацію комунального права (за винятком внутрішніх общинних конституцій). Таке прагнення до уніфікації лише частково було успішним. Внутрішні общинні конституції, основні положення яких здебільшого різняться, знову як і у 1933 році повертаються до основних форм – бургомістерських конституцій, магістратних конституцій та конституцій рад.

Стаття 28 Основного закону ФРН від 23 травня 1949 року відповідає традиціям ст. 17 та ст. 127 Веймарської конституції. Відповідно до ст. 28 абз.1 реч. 2 Основного закону ФРН, у землях, округах та общинах (громадах) народ повинен мати представництва, які виникають зі всезагальних, безпосередніх, вільних, рівних та таємних виборів. А абз. 2 моделюється зі ст. 127 Веймарської конституції [19].

Общини у ФРН служать основою організації влади на місцях. Основний закон ФРН визначає право громадян вирішувати всі питання під свою відповідальність, а, отже, громади (общини) не обмежені у своїй діяльності. У той же час Основний закон (ст. 28) наголошує, що діяльність свою вони (громади) повинні здійснювати у межах закону.

З огляду на те, що у різних землях законодавство може визначати різні рівні (можливості) щодо компетенції громад, то і громади наділені різним колом повноважень. При цьому, самоврядування у ФРН є досить розвинутим.

Як вбачається з вищевикладеного, історичний розвиток комунального самоврядування у ФРН не був легким: спочатку общинам надавалися можливості розвиватися, а потім зводилися нанівець їхні досягнення; змінювалася влада, змінювалися режими, але при цьому вони (общини) зберігали у собі досвід.

За таких обставин для українських громад важливим є не лише пристосуватися до реформ законодавства, але й зберегти свій набутий

досвід та функціонувати по-новому з урахуванням зарубіжних досягнень. Перспективи подальших досліджень полягають у більш детальному дослідженні організаційно-правових форм місцевого самоврядування у ФРН, та порівняння їх з цими формами в інших країнах [20].

Література

1. Becker E. Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart / Erich Becker. – Berlin: Becker, 1956. – (Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis). – (Bd.1.1).
2. Pagenkopf H. Einführung in die Kommunalwissenschaft / Hans Pagenkopf. – Köln: Becker, 1975.
3. Becker E. Gemeindliche Selbstverwaltung / Erich Becker. – Berlin: Becker, 1941.
4. Hofman H. Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen / H. Hofman, M. Muth, R. Theisen., 1986. – (2 Aufl.).
5. Thiele W. Der Streit um den Begriff der kommunales Selbstverwaltung / Willie 6. Hendler R. Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft / Reinhard Hendler. – Köln, 1984.
7. Engeli C. Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland / C. Engeli, W. Haus. – Stuttgart, 1975.
8. Erichsen H. Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen / Hans-Uwe Erichsen., 1988.
9. G nnenwein O. Gemeinderecht / Otto G nnenwein. – Tbingen, 1963.
10. Шубин А. В. Российская историческая энциклопедия / А. В. Шубин. – 2015.
11. Landgemeindeordnung für die sieben stlichen Provinzen der Monarchie [Електронний ресурс]. – 1891. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/preussen/gesetze/landgemeindeordnung-oestliche91.htm>.
12. Die Verfassung des Deutschen Reiches («Weimarer Reichsverfassung») [Електронний ресурс]. – 1919. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>.
13. Schmitt C. Verwaltungslehre / Carl Schmitt. – München und Leipzig, 1928.
14. Klein F. Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantie / Friedrich Klein. – Breslau, 1934.
15. Deutsche Gemeindeordnung // 1935 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/de/de33-45/gemeindeordnung35.htm>.
16. Matzerath H. Die Zeit des Nationalsozialismus. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis / Horst Matzerath. – Berlin, 1981.
17. Erla des Fhrers und Reichskanzlers ber die Vereinfachung der Verwaltung. – 1939. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.servat.unibe.ch/dns/RGBI_1939_I_1535_EF_Vereinfachung.html.
18. Schmitt-Jortzig E. Kommunalrecht / Edzard Schmitt-Jortzig. – Stuttgart, 1982.
19. Ki-Wu L. Kommunalaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland und in Korea / Lee Ki-Wu. – Berlin, 1990. – 181 с.
20. Мішина Н. В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та у США / Н. В. Мішина // Юридический вестник. – 2001. – № 1. – С. 124–127.

Анотація

Иванцова З. А. Основні етапи розвитку комунального самоврядування у ФРН. – Стаття.

У статті розглянуто загальну характеристику основних етапів розвитку комунального самоврядування у ФРН. Досліджено загальні положення розвитку законодавства та науки. Актуальність тематики дослідження підвищується завдяки євроінтеграційним процесам в Україні та необхідністю наукового забезпечення такої, що наразі триває, муніципальної реформи.

Ключові слова: місцеве самоврядування, змішана модель місцевого самоврядування, правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, муніципальне право, виборче право.

Аннотация

Иванцова З. А. Основные этапы развития коммунального самоуправления ФРГ. – Статья.

В статье рассмотрена общая характеристика основных этапов развития коммунального самоуправления в ФРН. Исследованы общие положения развития зако-

нодательства и науки. Актуальность тематики исследования повышается благодаря евроинтеграционным процессам в Украине и необходимости научного обеспечения муниципальной реформы, которая сейчас идет.

Ключевые слова: местное самоуправление, смешанная модель местного самоуправления, правовое регулирование компетенции органов местного самоуправления, муниципальное право, избирательное право.

Summary

Ivanzova Z. A. The main stages of Germany municipal government development. – Article.

The article discusses the General characteristics of Germany municipal government development. Investigated the General situation of the development of legislation and science. Relevance of the research topic is enhanced by the European integration processes in Ukraine and the need to ensure a scientific, that is now going on, the municipal reform.

Key words: local government, mixed model of local self-government, legal regulation of the competence of local governments, municipal law, right to vote.