

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ІВАНЦОВА ЗОЯ АНАТОЛІЇВНА**

УДК 352.07:342.722(430+477)(043.3)

**ДИСЕРТАЦІЯ  
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ (КОМУНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ)  
В ЗЕМЛЯХ ФРН: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі права.  
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

\_\_\_\_\_ З. А. Іванцова

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор

**ВАСИЛЬЧЕНКО Оксана Петрівна**

**Київ – 2021**

## АНОТАЦІЯ

*Іванцова З. А.* Місцеве самоврядування (комунальне управління) в землях ФРН: порівняльно-правове дослідження. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). – Київський національний університет імені Тараса Шевченка МОН України. Київський національний університет імені Тараса Шевченка МОН України. Київ, 2021.

Дисертація є першим комплексним порівняльним дослідженням інституту місцевого самоврядування в сучасному українському та німецькому суспільстві. У *Вступі* обґрунтовано вибір і актуальність обраної теми, визначено об'єкт і предмет, завдання, методологічну і теоретичну основи дослідження, методи дослідження, розкрито наукову новизну отриманих результатів та особистий внесок здобувача, наведено дані щодо апробації результатів дослідження на конференціях та в публікаціях.

На сучасному етапі реформи місцевого самоврядування в Україні необхідним є дослідження кращих практик організації місцевого самоврядування, зокрема ФРН як держави з якісно розвиненим рівнем організації місцевого самоврядування. Вдосконалення доктринальної бази потребує врахування передового зарубіжного досвіду кращих практик організації місцевого самоврядування.

Досвід функціонування органів місцевого самоврядування в Німеччині вважається еталоном будови влади на місцях.

Детальне вивчення понятійно-категоріального апарату, який стосується організації місцевого самоврядування в Німеччині, дозволить удосконалити існуючі в Україні термінологічні традиції.

Цінними для науки муніципального права є дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування у ФРН. Сьогодні в наукових працях вітчизняних учених досліджуються чотири організаційно-правові форми місцевого самоврядування. Натомість місцеве законодавство більшості земель

ФРН уніфіковано до південно-німецької форми комунального самоврядування, лише в деяких землях використовується магістратна, а деякі (наприклад, північно-німецька і бургомістерська форми), з огляду на історичний розвиток, не використовуються взагалі. Зазначене дає підстави для необхідності нової типологізації організаційно-правових форм комунального самоврядування у ФРН.

Теоретично і практично назрілими є подальші наукові пошуки з цього питання з метою встановлення, наскільки сьогодні організаційно-правові форми комунального самоврядування відрізняються або є однаковими.

*Метою дослідження* є формулювання конституційного підґрунтя для подальшого вдосконалення правової регламентації місцевого самоврядування в Україні на підставі порівняльно-правового дослідження досвіду земель ФРН.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування ФРН.

*Предметом дослідження* є порівняльне дослідження місцевого самоврядування (комунального управління) в землях ФРН.

У *першому розділі* «Історико-теоретичні основи комунального самоврядування в землях ФРН» розкрито та узагальнено становлення й основні етапи розвитку місцевого самоврядування в землях ФРН; досліджено поняття, сутність і особливості місцевого самоврядування.

Дослідження розвитку місцевого самоврядування ФРН здійснено з урахуванням правового регулювання та територіального розташування в історичній ретроспективі. Виділено основні періоди особливостей розвитку місцевого самоврядування у ФРН, а саме: 1) до кінця XVIII століття – становлення місцевого самоврядування; 2) початок XIX століття – 1918 рік – Штейнська реформа та розвиток місцевого самоврядування; 3) 1919–1933 роки – місцеве самоврядування в період Веймарської республіки; 4) 1934–1944 роки – місцеве самоврядування в часи націонал-соціалізму; 5) 1945–1990 роки – місцеве самоврядування після поразки у Другій світовій війні до об'єднання Німеччини; 6) з 1990 року – місцеве самоврядування після об'єднання Німеччини.

У результаті проведеного дослідження сформульовано конституційне підґрунтя для подальшого вдосконалення правової регламентації місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду земель ФРН.

Після здійснення комплексного правового аналізу інституту місцевого самоврядування визначено місце місцевого самоврядування в сучасному українському та німецькому суспільстві. Досліджено поняття, повноваження, компетенцію, функції та конституційні основи правового регулювання місцевого самоврядування; визначено стан практичного використання організаційно-правових форм комунального самоврядування у ФРН.

При порівняльно-правовому дослідженні місцевого самоврядування в Україні та в Німеччині доведено, що поняття «муніципальне право» та «комунальне право» мають однакові характеристики, означають одне й те саме правове явище, а отже, можуть використовуватися рівнозначно. Розширено тлумачення поняття «муніципальне право», що означає комплексну галузь права, норми якого закріплюють волевиявлення та інтереси територіальної громади і держави в цілому, виступають регулятором суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, а також регулюють організацію та здійснення влади членами територіальних громад та їхніми органами.

Встановлено, що правову природу місцевого самоврядування науковці досліджують у межах громадської, державної та громадсько-державної теорії місцевого самоврядування, на підставі яких формуються дві основні системи місцевого самоврядування: англосаксонська (англо-американська) та континентальна (романо-германська, європейська). Для України та ФРН характерна континентальна система, яка сформована на підставі поєднання місцевого самоврядування і місцевого управління (державного управління на місцях).

У другому розділі «Органи комунального самоврядування в землях ФРН: адміністративно-територіальний устрій; система та правові основи компетенції» приділено увагу адміністративно-територіальному устрою ФРН та України. З

урахуванням різної ланковості зазначених устроїв та з огляду на досвід ФРН, вказано на переваги трьохрівневого адміністративно-територіального устрою.

У проведеному дослідженні проаналізовано нормативно-правове регулювання організації місцевого самоврядування у ФРН. Обґрунтовано доцільність внесення змін і доповнень до Конституції України в частині децентралізації, а саме: закріпити в Основному Законі 1996 року компетенцію не тільки представницьких, але й виконавчих органів місцевого самоврядування.

З урахуванням практики ФРН, викладено конкретні пропозиції та запропоновано напрями вдосконалення конституційно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

З метою реалізації права органів місцевого самоврядування на звернення з конституційною скаргою, запропоновано внести зміни до абз. 1 ч. 1 ст. 56 ЗУ «Про Конституційний Суд України», виклавши його в такій редакції: «Суб'єктами права на конституційну скаргу є органи місцевого самоврядування, особи, які вважають, що застосований в остаточному судовому рішенні в їхній справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України».

З огляду на втрату актуальності етапів реалізації, у цій частині запропоновано переглянути Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 року № 333-р.

Розвинуто й аргументовано пропозицію вважати предмет відання (порядк повноваженнями) органу місцевого самоврядування належним до структури компетенції органів місцевого самоврядування. Така пропозиція аргументована тим, що: по-перше, компетенція органів місцевого самоврядування стосується багатьох сфер місцевого життя, які є їхніми предметами відання, зокрема предметом власних дій; по-друге, органи місцевого самоврядування використовують владні повноваження, що також є їхнім предметом відання.

Сформульовано пропозицію щодо неможливості й недоцільності повного та вичерпного розмежування на законодавчому рівні повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади. Ця пропозиція

обґрунтована тим, що нормативне закріплення сфер врядування всією майбутньою діяльністю, яка стане наслідком науково-технічного прогресу в майбутньому, є неможливим. Окрім того, вищезазначений висновок аргументовано необхідністю існування можливості впровадження механізму передання повноважень від органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади і навпаки для вироблення найбільш оптимального рішення (делегування повноважень).

Встановлено, що у ФРН, як і в Україні, повноваження органів місцевого самоврядування є частково власними, а частково – делегованими державою. Для громад завдання самоврядування формують їхню власну сферу повноважень, а повноваження держави, які передаються їм за законом, є делегованими.

Охарактеризовано інститут відповідальності органів місцевого самоврядування, який є елементом їх правового статусу, засобом стримування дій виключно в межах нормативно-правових актів, стимулом ефективного функціонування, а також запобігає зловживанню владою та можливим корупційним складовим. У результаті проведеного дослідження запропоновано внести зміни і доповнення до ст. 19 Конституції України 1996 року, виклавши її в такій редакції: «Органам місцевого самоврядування гарантується право всі свої справи регулювати самостійно в рамках закону та під власну відповідальність». Зазначені зміни нівелюватимуть догматичний підхід до сприйняття теоретичних основ місцевого самоврядування.

У *третьому розділі* «Організаційно-правові форми комунального самоврядування в землях ФРН» відмічено, що у ФРН існують чотири організаційно-правові форми комунального самоврядування: північно-німецька, південно-німецька, бургомістерська і магістратна.

Наголошено на хибності позиції окремих учених щодо існування у ФРН п'яти форм, які включають вищевказані чотири, а також «комунальний устрій нових земель». Під «новими землями» розуміють землі, що входили до складу радянської окупаційної зони (Німецької Демократичної Республіки). Хибність зазначеної позиції полягає в тому, що: по-перше, за часів перебування у складі

СРСР у вказаних землях фактично не існувало місцевого самоврядування взагалі (існування права місцевого самоврядування було формальністю); по-друге, сучасні організаційно-правові форми комунального самоврядування в цих землях реформовані й тяжіють до південно-німецької. Акцентовано увагу на тому факті, що в історичному минулому ФРН існувала п'ята форма – баварська.

Вперше в Україні описано та доведено існування у ФРН баварської форми місцевого самоврядування. Виявлено, що зазначена форма застосовувалася у Пфальці до змін в організації місцевого самоврядування французькою окупаційною владою, існувала не тривалий час, майже нічим не відрізнялася від бургомістерської форми та характеризувалася: сильною позицією бургомістра; належністю повноважень єдиному колегіальному органу (раді), при якому бургомістр та професійні міські ради мали повні права голосу.

Виявлено основні ознаки організаційно-правових форм комунального самоврядування, а саме: а) при північно-німецькій формі рада займає сильну позицію, бургомістр обирається радою, здійснюється колегіальне управління громадою, а повноваження характеризуються монізмом; б) південно-німецька форма закріплює сильну позицію бургомістра, бургомістра обирає населення, здійснюється одноособове управління громадою, відмічається дуалізм повноважень; в) бургомістерська форма означає, що бургомістр займає сильну позицію та обирається радою, здійснюється одноособове управління громадою, моделі повноважень є дуалістичними; г) до ознак магістратної форми належать: сильна позиція ради, обрання бургомістра населенням, здійснення колегіального управління громадою, триалістична модель повноважень, виконання магістратом як представницьких, так і адміністративних повноважень та ін.

Вперше в українській юридичній науці узагальнено основні положення реформи місцевого самоврядування в 1990-х роках у Північному Рейні-Вестфалії й Нижній Саксонії. Акцентовано увагу на питанні чіткого розмежування компетенції між бургомістром і радою, що гостро постало «на законодавчому рівні» починаючи з 2007 року.

Охарактеризовано основні форми участі членів громади в управлінні громадою у ФРН, а саме: а) звернення громадян; б) громадська ініціатива; в) рішення громади; г) опитування громадян; г) години запитань і заслуховувань жителів; д) збори жителів. Активне застосування основних форм участі членів громади в управлінні громадою у ФРН сприяло створенню як структурних частин ради: рад старійшин і молодіжних рад.

Зазначено, що місцеве законодавство більшості земель ФРН уніфіковано до південно-німецької форми комунального самоврядування, лише в деяких землях використовується магістратна, а деякі (наприклад, північно-німецька та бургомістерська форми), з огляду на історичний розвиток, не використовуються взагалі.

Акцентовано увагу на тому, що в різні періоди існували реальна і фіктивна магістратна/бургомістерська форми.

Доведено, що за розподілом повноважень магістратна форма має триалістичну модель, яка полягає в існуванні трьох органів, між якими розподіляються повноваження місцевого самоврядування та управлінські функції, а саме: представництво громади (рада), виконавчий орган (магістрат (адміністративний комітет) і бургомістр. Водночас між зазначеними трьома органами розподіляються повноваження щодо підготовки, прийняття і виконання рішень. Зокрема, у Гессені не лише здійснюється розмежування ради і магістрату як самостійних органів, але й бургомістрові надається власна позиція як одному з керівних органів. Бургомістр може не лише виражати позицію, відмінну від позиції ради, але й заперечувати проти рішення ради, зазначене заперечення бургомістра має призупиняючу дію. В екстрених випадках бургомістр може самостійно, без попереднього рішення ради, вживати необхідних заходів.

У *Висновках* наведено результати наукової праці щодо порівняльно-правового дослідження місцевого самоврядування (комунального управління) в землях ФРН. Підсумовано доробок автора з вирішення поставленого наукового завдання, яке полягає у формулюванні конституційного підґрунтя для подальшого



вдосконалення правової регламентації місцевого самоврядування в Україні на підставі порівняльного дослідження досвіду земель ФРН.

Узагальнено викладені пропозиції та запропоновано напрями вдосконалення конституційно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** міське самоврядування, комунальне самоврядування, самоврядування громад, територіальна громада, організація влади на місцях, органи місцевого самоврядування, децентралізація.

## SUMMARY

*Ivantsova Z. A. Local government (communal self-government) in the lands of Federal Republic of Germany: a comparative law research. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 «Law» (08 – Law). – Taras Shevchenko National University of Kyiv. Taras Shevchenko National University of Kyiv Kyiv, 2021.

The dissertation is the first comprehensive comparative study of the institute of local government in modern Ukrainian and German society. The introduction substantiates the choice and relevance of the topic, defines the object and subject, tasks, methodological and theoretical foundations of the study, research methods, discloses the scientific novelty of the results obtained and the personal contribution of the applicant, provides data on approbation of the research results at conferences and in publications.

At the present stage of local government reformation in Ukraine, it is necessary to study the best practices of organizing local government, primarily the Federal Republic of Germany – as a state with a highly-developed level of organization of local government. An improvement of the doctrinal base requires taking into account the advanced foreign experience of applying the best practices of organizing local government.

The experience of the functioning of local government bodies in Germany is considered as an etalon for building local power systems, and causes significant

theoretical and practical interest. The practice of organizing modern local government in Germany, which is based on a substantive dialogue between the state and society, a high level of legal culture, mutual respect, responsibility, compliance with established rules, and tolerance, can be applied in the context of continuing the local self-government reform in Ukraine. An in-depth study of the constitutional and legal status of the organization of local self-government in Germany makes it possible to propose ways of developing and improving the organization of local government in Ukraine.

A detailed research of the conceptual and categorical apparatus relating to the organization of local government in Germany will provide development of existing Ukrainian terminological traditions.

A significant scientific interest for municipal law causes studying of organizational and legal forms of local government in FRG. At the present day, in Ukrainian scientific literature four organizational and legal forms of local government are being studied. On the other hand, the local legislation of the lands of the Federal Republic of Germany is unified to the south-German form of communal self-government, but only in some lands magistrate forms are being used, and some forms (for example, north-German and Burgomaster), from the position of the historical development, are not used at all. This gives reasons for a necessity to create a new typology of organizational and legal forms of communal self-government in the FRG.

The further research are theoretically and practically obvious with the issue which is important to obtain an answer how much the organizational and legal forms of communal self-government are still different or the same today. The purpose of the research is to formulate a constitutional basis for further improvement of the legal regulation of local government in Ukraine based on a comparative legal research of an experience of the lands of FRG.

The object of the research is public relations in the field of local self-government in Germany.

The subject of the research is a comparative research of local government (communal self-government) in the lands of FRG.

The first chapter «Historical and theoretical foundations of communal self-government in the lands of the Federal Republic of Germany» disclose and summarizes the formation and main stages of development of local government in the lands of the Federal Republic of Germany; researched the concept, essence and features of local government.

Thus, studies of the development of local self-government in Germany were carried out taking into account legal regulation and territorial location in a historical retrospective. The main periods of features of local self-government development in Germany are accented as: 1) until the end of the 18th century – the formation of local self-government; 2) the beginning of the 19th century – 1918 – Steinska reform and development of local self-government; 3) 1919–1933 – local government during the Weimar Republic; 4) 1934–1944 – local government during the National Socialism; 5) 1945–1990 – local self-government after the defeat in World War II to the unification of Germany; 6) since 1990 – local government after the unification of Germany.

Based on the results of the research, a constitutional foundation for further improvement of legal regulation of local government in Ukraine was based on the experience of the FRG.

A comprehensive legal analysis of the institution of local government determined the place of a local self-government in modern Ukrainian and German societies; the concept, powers, competence, functions and constitutional bases of legal regulation of local self-government are examined; the state of practical use of organizational and legal forms of communal self-government in FRG is determined.

During a comparative legal research of local self-government in Ukraine and Germany, it was proved that the concepts of «municipal law» and «communal law» have the same characteristics, mean the same legal phenomenon, and therefore can be used equally. The interpretation of the concept of «municipal law» has been expanded, which means – a complex branch of law, the rules of which consolidate the will and interests of the territorial community and the state as a whole, act as a regulator of public relations in local government, as well as regulate the organization and exercise of power by members of territorial communities and their bodies.

Was found that the legal nature of local self-government is studied by scientists within the community, state, and public-state theories of local self-government, based on which two main systems of local self-government are formed: Anglo-Saxon (Anglo-American) and continental (Romano-Germanic, European). Thus, Ukraine and Germany are characterized by a continental legal system, which is formed on the basis of a combination of local self-government and local government (state government in regions).

In the second chapter «Bodies of municipal self-government in the lands of the Federal Republic of Germany: administrative-territorial structure; system and legal foundations of competence» – attention is paid to the administrative-territorial structure of the Federal Republic of Germany and Ukraine, taking into account the different forms of these state structures and considering the experience of the FRG, the advantages of a three-leveled administrative-territorial structure.

In the conducted research the legal regulation of the organization of local self-government in FRG was studied. Appropriateness of introducing amendments and additions to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization was substantiated, namely: to consolidate in the Basic Law of 1996 the competence of not only representatives, but also executive bodies of local self-government.

According to the practice of the FRG, specific proposals are outlined and proposed about directions for improving the constitutional and legal regulation of the activities of local self-government bodies in Ukraine.

So, to realize the right of local self-government bodies to file a constitutional complaint, it was proposed to amend par. 1 part 1 art. 56 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», stating it as follows: «The subjects of the right to a constitutional complaint are local authorities, persons who consider that the law of Ukraine (its individual provisions) applied in the final court decision in their case is contrary to the Constitution of Ukraine».

Taking into account the loss of relevance of the implementation stages – in this part, it was proposed to revise the Concept of reforming local self-government and the

territorial organization of power in Ukraine, approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014, No. 333-r.

The proposal to consider the subject of the jurisdiction (along with the powers) of the local government body to be within the competence of local self-government bodies has been developed and reasoned. This proposal is substantiated by the fact that: firstly, the competence of local self-government bodies concerns many spheres of local life, which are their subjects of competence, in particular, the subject of their own actions; secondly, local self-government bodies use powers of authority, also their subject of jurisdiction.

A proposal is formulated on the impossibility and inexpediency of a complete and exhaustive delimitation at the legislative level of powers between local governments and executive authorities. This proposal is justified by the fact that the normative consolidation of the spheres of management of all future activities, which will become a consequence of scientific and technological progress in the future, is impossible. In addition, the conclusion made above is justified by the need for the existence of the possibility of introducing a mechanism for the transfer of powers from local governments to executive bodies and vice versa to develop the most optimal solution (delegation of powers).

It was established that in FRG, as same as in Ukraine, the powers of local self-government bodies are partly their own, and partly delegated by the state. In this way, for communities the task of self-government is formed by their own sphere of authority, and the powers of the state, transferred to them by law, are delegated.

The institution of responsibility of local self-government bodies (the institution of responsibility) was characterized as an element of their legal status, a means of restraining actions exclusively within the framework of regulatory legal acts, an incentive for effective functioning, and also prevents abuse of power and possible corruption components. As the results of the research, it was proposed to make changes and additions to Art. 19 of the 1996 Constitution of Ukraine, stating it as follows: «local self-government bodies are guaranteed the right to regulate all their affairs independently, within the framework of the law and under their own responsibility».

These amendments neutralize the dogmatic approach to the perception of the theoretical foundations of local self-government.

In the third chapter «Organizational and legal forms of communal self-government in the lands of the Federal Republic of Germany» – it is noted that there are four organizational and legal forms of communal self-government in the Federal Republic of Germany: North German, South German, burgomaster, and the magistrate.

The false position of some scientists, who regard the existence of five forms in the FRG, which include the above four, as well as the «communal system of the new lands» has been noted. The term «new lands» is understood as the lands that were part of the Soviet occupation zone (German Democratic Republic). The fallacy of this position stands in the fact that: firstly, during the stay in the USSR in these lands, there was virtually no local self-government at all (the existence of the right of local government was a total formality), and secondly, modern organizational and legal forms of communal self-government in these lands reformed and gravitated towards South German. An attention was concentrated on the fact that in the historical past of the FRG there was a place of existence for the fifth form – the Bavarian one.

For the first time in Ukraine, the existence of the Bavarian form of local self-government in FRG was described and proved. It was revealed that this form was applied in the Palatinate to changes in the organization of local self-government by the French occupation power, did not exist for a long time, almost did not differ from the burgomaster's form, and was characterized by a strong position of the burgomaster; affiliation of powers to a single collegial body (council), under which the burgomaster and professional city councils had full voting rights.

The main features that characterize the organizational and legal forms of communal self-government have been identified: a) in the North German form, the council takes a strong position, the burgomaster is elected by the council, collegial management of society is carried out, and the powers are characterized by monism; b) the South German form reinforces the strong position of the burgomaster, the burgomaster chooses the population, the sole management of society is carried out, the dualism of powers is noted; c) the burgomaster form means that the burgomaster takes a

strong position and is elected by the council, sole management of the society is carried out, the model of authority is dualistic; d) with signs of the magistrate form include: strong position of the council; election of the mayor by the population, the implementation of collegial management of society, the trial model of powers, the exercise by the magistrate of both representative and administrative powers, etc.

For the first time in the Ukrainian legal literature, the main provisions of the reform of local self-government in the 1990s in North Rhine-Westphalia and Lower Saxony are summarized. Attention was focused on the fact that since 2007, at the legislative level, the issue of a clear delineation of competence between the burgomaster and the council has been arisen in acute form.

The main forms of community members' participation in community management in Germany are described, namely: a) citizens' appeals; b) public initiative; c) community decisions; d) citizens' polls; e) residents' questions and hearings; f) residents' meetings. The active use of basic forms of community participation in community management in Germany has contributed to the creation of councils as structural units: councils of elders and youth councils.

It was noted that the local legislation of most German states is unified to the South German form of communal self-government, only in some lands the magistrate is used, and some (for example, the North German and burgomaster forms), due to historical development are not used at all.

Attention was focused on the fact that in different periods there was a real and fictitious magistrate/burgomaster form.

It is proved that according to the distribution of powers the magistrate form has a trialistic model, which consists in the existence of three bodies, between which the powers of local self-government and administrative functions are distributed, namely: community representation (council), executive body (magistrate (administrative committee) and mayor. In the same time, the powers of preparation, adoption, and implementation of decisions are distributed between these three bodies. For example, in Hesse, not only is there a separation of council and magistrate as independent bodies, but the mayor is also given his own position as one of the governing bodies. The mayor

may not only express a position different from the position of the council but also object to the decision of the council, the said objection of the mayor has a suspensive effect. In emergency cases, the mayor may independently, without the prior decision of the council, prescribe the necessary measures.

In the Conclusions the results of the scientific work on a comparative and legal study of local self-government in Ukraine and Germany are presented. The solution of the set scientific task, which consists of the formulation of the constitutional basis for further improvement of the legal regulation of local self-government in Ukraine on the basis of a comparative study of the experience of the lands of FRG, is summarized.

The stated proposals are generalized and the directions of improvement of constitutional bases of legal regulation of activity of local governments in Ukraine are offered.

**Keywords:** local government, communal self-government, community self-government, territorial community, organization of local authorities, local self-government bodies, decentralization.

### **Список опублікованих праць за темою дисертаційного дослідження**

#### ***Праці в зарубіжних і фахових вітчизняних виданнях:***

1. Іванцова З. А. Основні етапи розвитку комунального самоврядування у ФРН. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 5. С. 28–32.

2. Іванцова З. А. Розвиток комунального (общинного) самоврядування у ФРН до ХХ століття. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. Вип. 14. С. 74–81.

3. Іванцова З. А. До питання організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у землях радянської окупаційної зони ФРН. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. Вип. 2. С. 114–121.

4. Іванцова З. А. Система та правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у землях ФРН. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. Вип. 3 (37). С. 37–41.



5. Іванцова З. А. Принцип «contra vires» і дуалістична модель місцевого самоврядування. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. Вип. 5 (106). С. 25–34.

6. Іванцова З. А. Північно-німецька організаційно-правова форма комунального самоврядування у ФРН. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. Вип. 1. С. 65–71.

### ***Опубліковані праці апробаційного характеру:***

7. Іванцова З. А. Місцеве самоврядування у Землі Північний Рейн-Вестфалія: статус та повноваження бургомістра. *Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм» (X Тодиківські читання): міжнар. наук. конф. (м. Харків, 27-28 жовт. 2017 р.)*. Харків, 2017. С. 52–54.

8. Іванцова З. А. Реалізація демократичної децентралізації згідно абз. 2 ст. 28 Основного закону Федеративної республіки Німеччини. *Матеріали міжнар. круглого столу, присвяч. 20-річчю НУ «ОЮА» та 170-річчю Одеської школи права (м. Чернівці, 30 листоп. 2017 р.)*. Чернівці, 2017. С. 26–28.

9. Іванцова З. А. Комунальне чи місцеве самоврядування у ФРН? Проблеми термінології. *Проблеми правового забезпечення децентралізації в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 5 квіт. 2018 р.)*. Одеса, 2018. С. 84–87.

10. Іванцова З. А. Місцеве самоврядування у ФРН. *Сучасний вимір прав людини: конституційний контекст (XI Тодиківські читання): матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 26-27 жовт. 2018 р.)*. Харків, 2018. С. 43–45.

11. Іванцова З. А. Організація місцевого самоврядування у вільній державі Баварія. *Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації: правові, економічні та соціальні аспекти: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Миколаїв, 13-14 груд. 2018 р.)*. Миколаїв, 2018. С. 45–48.

12. Іванцова З. А. Щодо правових основ компетенції органів місцевого самоврядування у землях ФРН. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студ., аспірантів та молодих*

вчених, присвяч. Дню науки юрид. фак. (м. Київ, 15 листоп. 2019 р.). Київ, 2019. С. 32–34.

***Опублікована праця в колективній монографії:***

13. Іванцова З. А. До питання запозичення досвіду ФРН при подальшому удосконаленні системи органів місцевого самоврядування в Україні. *Органи публічної влади в Україні: теорія та практика*: кол. моногр. Одеса, 2019. С. 232–255.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	20
<b>РОЗДІЛ 1. ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗЕМЛЯХ ФРН</b>	
1.1. Основні етапи розвитку місцевого самоврядування в землях ФРН.....	30
1.2. Місцеве самоврядування: поняття, сутність, особливості.....	61
Висновки до Розділу 1.....	80
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНИ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗЕМЛЯХ ФРН: АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ; СИСТЕМА ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ КОМПЕТЕНЦІЇ</b>	
2.1. Адміністративно-територіальний устрій та система органів комунального самоврядування в землях ФРН.....	83
2.2. Правові основи компетенції органів комунального самоврядування в землях ФРН.....	105
Висновки до Розділу 2.....	125
<b>РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗЕМЛЯХ ФРН</b>	
3.1. Землі з північно-німецькою організаційно-правовою формою комунального самоврядування.....	128
3.2. Землі з південно-німецькою організаційно-правовою формою комунального самоврядування.....	139
3.3. Землі з бургомістерською організаційно-правовою формою комунального самоврядування.....	150
3.4. Землі з магістратною організаційно-правовою формою комунального самоврядування.....	159
Висновки до Розділу 3.....	169
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	172
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	182
<b>ДОДАТОК</b> .....	207

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Частиною 1 ст. 5 Конституції України 1996 року визначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Таким чином, органи місцевого самоврядування, поряд з органами державної влади, гарантують і забезпечують владу народу.

2015 року Україна обрала європейський курс розвитку. Для набуття повноправного членства в Європейському Союзі Україна інтенсивно гармонізує національне законодавство зі стандартами Європейського Союзу.

У світлі сучасних реформаційних процесів в Україні, результатом яких є модернізація та зближення українського законодавства з європейським, надзвичайну роль відіграє реформа організації місцевого самоврядування. На її сучасному етапі необхідно досконаліше вивчати позитивний досвід розвинених європейських держав, однією з яких є ФРН. Більш конструктивні наукові розробки в цій галузі сприятимуть виконанню та впровадженню їх на практиці, а конкретно – під час реформи місцевого самоврядування в Україні. Адже нині склалася ситуація, за якої реформа місцевого самоврядування фактично проводиться, але існує недостатнє доктринальне висвітлення зазначеного інституту.

Формування належної доктринальної бази потребує врахування передового зарубіжного досвіду, що актуалізує проблематику компаративістських досліджень кращих практик організації місцевого самоврядування, передусім у Німеччині – державі з досить розвиненим рівнем організації місцевого самоврядування. Тепер в Україні здійснюються спроби наслідувати німецьку модель місцевого самоврядування, що пов'язані з реформою децентралізації влади в Україні. Для України процеси демократизації та модернізації державності лежать насамперед у площині пошуку балансу централізації і децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї

організації, оптимальністю розподілу повноважень і, відповідно, матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владами.

Наявна в Україні модель організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка на сьогоднішній день вичерпала свою роль та призводить до гальмування територіального розвитку країни в цілому. Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні неможливий без удосконалення його правового регулювання на конституційному і законодавчому рівнях, що потребує належної доктринальної бази.

Досвід функціонування органів місцевого самоврядування в Німеччині викликає значний теоретичний і практичний інтерес, адже його функціональна модель, що вважається еталоном побудови влади на місцях, була випробувана часом і довела свою ефективність. Практика організації сучасного місцевого самоврядування в Німеччині, в основу якої покладено предметний діалог між державою і суспільством, високий рівень правової культури, взаємоповаги, відповідальності, дотримання встановлених правил і толерантності, може бути застосована і в умовах діючої в Україні реформи місцевого самоврядування. Поглиблене дослідження конституційно-правового статусу організації місцевого самоврядування в Німеччині дасть змогу запропонувати шляхи розвитку та вдосконалення вітчизняної організації місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а тому наділення їх реальними повноваженнями, як-от у ФРН, може забезпечити ефективне і близьке до громадян управління. Європейський напрям розвитку зумовлює поступову конвергенцію нашого законодавства до європейських стандартів, саме тому дослідження, особливо німецького, досвіду необхідне для поглиблення політичної асоціації. Окрім того, дослідження німецької самоорганізації населення сприятиме полегшенню міжрегіонального співробітництва, посиленню міжлюдської взаємодії та зміцненню міжлюдських контактів обох країн.

Детальне вивчення понятійно-термінологічного апарату, що стосується організації місцевого самоврядування в Німеччині, дозволить уникнути низки

проблем, що виникатимуть при впровадженні німецького досвіду в українське законодавство. Наприклад, однією з найперших проблем є проблема раціонального й адекватного перекладу (є вчені, які ототожнюють громади з округами, повітами, общинами – з комунами та муніципалітетами та ін. або взагалі не вбачають їх різниці та неправильно застосовують): окремі терміни і поняття не існують в українському законодавстві, але існують у німецькому, і навпаки. За таких обставин точне розуміння і ґрунтовне вивчення їх сутності дозволить правильно застосовувати поняття і терміни на практиці при реформі місцевого самоврядування.

Особливу актуальність становить дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування у ФРН. На сьогоднішній день в українській науці досліджуються чотири організаційно-правові форми, натомість місцеве законодавство більшості земель ФРН уніфіковано до південно-німецької форми комунального самоврядування, лише в деяких землях використовується магістратна, а деякі (наприклад, північно-німецька і бургомістерська форми), з огляду на історичний розвиток, не використовуються взагалі. Зазначене вказує на необхідність нової типології організаційно-правових форм комунального самоврядування у ФРН.

Актуальність теми підвищується з огляду на те, що нині не існує нової, послідовно розробленої типології організаційно-правових форм комунального самоврядування у ФРН, яка б враховувала всі змінні фактори, у т. ч. відображені в цій роботі. З огляду на таке, важливими є подальші наукові пошуки та детальне ознайомлення з цим питанням з метою отримання однозначних висновків про те, наскільки на сьогоднішній день організаційно-правові форми комунального самоврядування досі відрізняються або є однаковими.

Окрім того, ґрунтовне дослідження і виявлення тенденцій розвитку сучасного місцевого самоврядування в Німеччині, розроблення на цій основі пропозицій щодо можливості їх імплементації в українській теорії та практиці окреслюють наукову важливість і необхідність проведення подальших досліджень.

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає у формулюванні конституційного підґрунтя для подальшого вдосконалення правової регламентації місцевого самоврядування в Україні на підставі порівняльного дослідження досвіду ФРН.

Для досягнення визначеної мети в дисертації передбачено вирішити такі *завдання*:

- розкрити особливості розвитку місцевого самоврядування у ФРН;
- охарактеризувати інститут місцевого самоврядування та визначити місце місцевого самоврядування в сучасному українському і німецькому суспільстві;
- визначити поняття, повноваження, компетенцію, функції та конституційні основи правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у ФРН;
- виявити стан дослідженості правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у ФРН;
- виділити організаційно-правові форми комунального самоврядування у ФРН та визначити стан її практичного використання;
- на підставі досвіду ФРН надати конкретні пропозиції та запропонувати напрями вдосконалення конституційних основ правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування у ФРН.

*Предметом дослідження* є порівняльне дослідження місцевого самоврядування (комунального управління) в землях ФРН.

**Методи дослідження.** Методологічна основа дисертаційної роботи зумовлена її метою, завданнями, об'єктом і предметом. У дисертаційному дослідженні використаний широкий спектр загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів пізнання.

Зокрема, використовувалися такі методи пізнання: метод абстрагування – для оцінки місця місцевого самоврядування в сучасному українському і німецькому суспільстві (розділ 1); для аналізу конституційних основ правового регулювання

місцевого самоврядування в Україні та ФРН (розділ 2); метод аналізу – для дослідження сучасного стану вивченості проблем інституту місцевого самоврядування в Україні та ФРН; для виявлення спільних і відмінних рис у теоретичних підходах різних наукових доктрин; для оцінки сучасного стану правової регламентації інституту місцевого самоврядування в Україні та ФРН (розділи 2, 3); метод дедукції та індукції – для дослідження конституційних основ регламентації інституту місцевого самоврядування в Україні та ФРН (підрозділ 1.2, розділ 2); історико-правовий метод – для з'ясування трансформації та розвитку доктринальних підходів до розуміння місцевого самоврядування, а також для аналізу реалізації інституту місцевого самоврядування в практиці ФРН (підрозділ 1.1); метод моделювання – під час формулювання пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства України у сфері місцевого самоврядування (розділи 2, 3); метод синтезу – для вирішення сформульованого в дисертаційному дослідженні наукового завдання в цілому (розділи 2, 3); формально-логічний метод – для визначення основних понять юридичних конструкцій та для загального розуміння понятійних категорій (підрозділ 1.2); системно-функціональний – для здійснення узагальнення та впорядкування організаційно-правових форм комунального самоврядування у ФРН, виділення основної форми і форм, що діяли в історичному минулому (розділ 3); для аргументації необхідності подальшого вдосконалення чинного законодавства України у сфері місцевого самоврядування (розділ 2); порівняльний метод – для зіставлення практики ФРН та України у сфері місцевого самоврядування, формування висновків щодо вдосконалення організації місцевого самоврядування в Україні, а також порівняння теоретичних засад місцевого самоврядування з його практичним утіленням (розділи 1-3).

*Теоретичною основою* дисертаційного дослідження стали наукові розробки таких українських і зарубіжних авторів, як: М. О. Баймуратов, В. Д. Бакуменко, О. В. Гриценко, В. П. Грובה, С. В. Загороднюк, Б. В. Калиновський, В. М. Кампо, Ю. В. Ковбасюк, Х. М. Кохалик, В. В. Кравченко, П. І. Крайнік, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, В. Г. Падалко, М. О. Пухтинський,



О. М. Рудік, С. М. Сєрьогіна, Я. Ю. Старцев, Б. О. Страшун, М. С. Тимофєєв, А. Ф. Ткачук, В. П. Удовиченко, О. Є Хрустальов, Ю. П. Шаров, В. Айясс, Й. Богуміл, Я. Вайт, Т. Вернер, Т. Вюртенбергер, Г. Гефтер, А. Герн, Е. Енгел, Х.-У. Еріхсен, О. Зевальд, Г. Пюттнер, В. Рудціо, М. Тіль, П. Унрух, Т. Фабер, М. Фолькер, Г. Хілл, Х. Шмідт та ін.

*Нормативно-правовою базою* дисертаційного дослідження є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Основний Закон ФРН (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), значна кількість положень про громади земель ФРН (наприклад, Положення про громади Гессену (*Hessische Gemeindeordnung*), Положення про громади Шлезвіг-Гольштейну (*Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein*) та інші нормативно-правові акти.

*Емпіричну основу* дослідження становлять: практика розгляду справ Конституційним Судом України, Федеральним конституційним судом Німеччини, довідкові видання, словники, статистичні узагальнення, публікації засобів масової інформації.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дане дослідження є першою науковою працею, в якій сформульовано конституційне підґрунтя для подальшого вдосконалення конституційно-правової регламентації місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду земель ФРН. Ґрунтуючись на вирішенні зазначеного наукового завдання, сформовано такі висновки і пропозиції:

*уперше:*

- теоретично обґрунтовано, охарактеризовано існування баварської форми місцевого самоврядування;
- виявлено особливості реформи місцевого самоврядування в 1990-х роках у Північному Рейні-Вестфалії та Нижній Саксонії;
- встановлено, що активне застосування основних форм участі членів громади в управлінні громадою у ФРН сприяло створенню як структурних частин ради: рад старійшин і молодіжних рад;

– доведено відсутність практичного застосування бургомістерської форми з огляду на перевагу південно-німецької форми в сучасному комунальному самоврядуванні ФРН;

– виявлено, що за розподілом повноважень магістратна форма має триалістичну модель, яка полягає в існуванні трьох органів, між якими розподіляються повноваження місцевого самоврядування та управлінські функції, а саме: представництво громади (рада), виконавчий орган (магістрат (адміністративний комітет) і бургомістр;

– розроблено рекомендації з вдосконалення конституційного регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін і доповнення до ст. 19 Конституції України 1996 року, виклавши її в такій редакції: «Органам місцевого самоврядування гарантується право всі свої справи регулювати самостійно в рамках закону та під власну відповідальність»;

– запропоновано, з метою реалізації права органів місцевого самоврядування на звернення з конституційною скаргою, внести зміни до абз. 1 ч. 1 ст. 56 ЗУ «Про Конституційний Суд України», виклавши його в такій редакції: «Суб'єктами права на конституційну скаргу є органи місцевого самоврядування, особи, які вважають, що застосований в остаточному судовому рішенні в їхній справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України»;

*удосконалено:*

– підхід до особливостей розвитку місцевого самоврядування, зокрема доведено, що в часи Веймарської республіки (1919–1933 роки): деталізовано основи виборів представників громади шляхом всезагальних, таємних і безпосередніх виборів; юридично визнано таку гарантію місцевого самоврядування, як «право місцевого самоврядування в межах законів»; заключний етап Веймарської республіки характеризувався затяжною кризою з огляду на партійний розлад, розлад місцевої фінансової системи, а також впровадження посад державних службовців у громадах;

– розуміння сутності понять «муніципальне право» і «комунальне право», які мають однакові характеристики, означають одне й те саме правове явище, а отже,

можуть використовуватися рівнозначно; ґрунтовної різниці між поняттями «муніципальне право» і «комунальне право» не існує, єдина відмінність полягає лише в усталеності їх уживання в різних правових системах, що пов'язано з історичними аспектами;

– наявну в правовій науці концепцію щодо розуміння існування у ФРН чотирьох організаційно-правових форм комунального самоврядування: північно-німецька, південно-німецька, бургомістерська і магістратна, а також відмічено хибність позиції щодо існування у ФРН п'яти форм, які включають вищевказані чотири, а також «комунальний устрій нових земель»;

– підхід щодо переліку головних ознак, які характеризують організаційно-правові форми комунального самоврядування;

*дістали подальшого розвитку:*

– твердження про те, що місцеве самоврядування є матеріальною основою та предметом муніципального права, що у свою чергу є комплексною галуззю права; норми муніципального права закріплюють волевиявлення й інтереси територіальної громади і держави в цілому, виступають регулятором суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, а також регулюють організацію та здійснення влади членами територіальних громад та їхніми органами;

– уявлення вважати предмет відання (поряд із повноваженнями) органу місцевого самоврядування належним до структури компетенції органів місцевого самоврядування;

– положення щодо неможливості й недоцільності повного та вичерпного розмежування на законодавчому рівні повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади;

– твердження про те, що у ФРН повноваження органів місцевого самоврядування є частково власними, а частково – делегованими державою; для громад завдання самоврядування формують їхню власну сферу повноважень, а повноваження держави, які передаються їм за законом, є делегованими;

– уявлення щодо різниці між фіктивною та реальною бургомістерською/магістратною формами місцевого самоврядування;

– положення про основні форми участі членів громади в управлінні громадою у ФРН, а саме: а) звернення громадян; б) громадська ініціатива; в) рішення громади; г) опитування громадян; г) години запитань і заслуховувань жителів; д) збори жителів.

**Особистий внесок здобувача.** Усі висновки, узагальнення, припущення, пропозиції, положення новизни, що виносяться на захист, і висновки, зроблені в цій дисертації, авторка зробила самостійно, апробувала й опублікувала одноособово.

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані в:

– законотворчому процесі – з метою забезпечення конституційно-правового підґрунтя для подальшого вдосконалення та розробки змін до Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють місцеве самоврядування;

– науково-дослідницькій, освітній діяльності – для вдосконалення якості освіти, науково-методичної, науково-педагогічної роботи в частині підготовки і викладання навчальних курсів; під час підготовки відповідних розділів підручників і навчальних посібників з навчальних дисциплін: «Конституційне право», «Права людини», «Муніципальне право»;

– організаційній та аналітичній діяльності органів місцевого самоврядування – для розробки й реалізації комплексу організаційних заходів, спрямованих на ефективне формування та використання переваг самоврядування, виявлення чинників неефективного впровадження окремих нормативно-правових актів у частині регулювання діяльності органів місцевого самоврядування;

– правозахисній діяльності – для подальшої активізації правозахисної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, вдосконалення її форм і методів.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення дисертації обговорювались на кафедрі конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а також були оприлюднені та

обговорювалися на таких міжнародних і національних науково-практичних конференціях: міжнародній науковій конференції «Сучасний вимір прав людини: конституційний контекст» (ХІ Тодиківські читання) (Харків, 2018); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації: правові, економічні та соціальні аспекти» (Миколаїв, 2018); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми правового забезпечення децентралізації в Україні» (Одеса, 2018); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики» (Київ, 2019).

**Публікації.** Основні положення дисертаційного дослідження викладені в: 1 – колективній монографії; 2 – зарубіжних наукових виданнях, включених до міжнародної наукометричної бази *Index Copernicus International* (Республіка Польща); 4 – вітчизняних фахових виданнях; 6 – всеукраїнських і міжнародних конференціях.

## РОЗДІЛ 1

### ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗЕМЛЯХ ФРН

#### 1.1. Основні етапи розвитку місцевого самоврядування в землях ФРН

Враховуючи тривалий шлях становлення німецької державності та значні відмінності між суб'єктами федерації – землями, – історичний розвиток місцевого самоврядування буде розглянутий на прикладі лише деяких земель.

##### І етап: до кінця XVIII століття

###### Становлення місцевого самоврядування

*Правове регулювання: Салічна правда 507–511 років, Всезагальне пруське земське право 1794 року, Вестфальський владний порядок від 11 січня 1808 року, Едикт про Баварську громаду 1808 року та ін.*

*Територіальне розташування. На початку XV століття Ганзейські міста та Німецький Орден займали територію вздовж Балтійського моря, території сучасних Німеччини, Польщі, Литви, Латвії та Естонії. Землями Рейнського союзу до 1808 року були частини території сучасних: Німеччини, південного заходу Польщі, північного заходу Чехії, західної частини Австрії та навіть північної Італії, що нині межують з Австрією.*

«Першоосновою формування місцевого самоврядування в Німеччині були кооперативні села та середньовічні міста» [151, с. 28]. Відповідні поселення зароджувалися ще до існування відповідного правового регулювання та до видання Салічної правди 507–511 років.

«На законодавчому рівні села згадуються вже в 45 Розділі Салічної правди. Салічна правда надала жителям села право протесту на приплив іноземців. Села існували як юридичні спільноти вже у ранньофранконський (Франконія – історична область на південному сході Німеччини, на території якої нині знаходяться 3 адміністративні округи федеральної землі Баварія) час» [154, с. 74–

75]. Як убачається із зазначеного, Салічна правда стала одним із перших правових інструментів регулювання суспільних відносин у давнину.

Як і будь-який нормативно-правовий акт, Салічна правда також піддавалася змінам і доповненням. «У раних доповненнях до тексту Салічної правди вживалося латинське слово “*conventus*”, під яким розумілися збори громади» [102, с. 18]. «Село було визнано згуртованою та самостійною одиницею» [31, с. 8]. Фактично Салічна правда надала легальне закріплення поселенню як певного колективу.

Зазначені поселення дещо різнилися між собою, «існувало два типи сіл. До першого типу належали села, де більшість членів громади утворювали кооперативний базис (так звані кооперативні села)» [154, с. 75]. «З розвитком землеробства розвивалися й сільські громади. Потреби спільно проживаючої громадської організації поступово ввели раних форми місцевого самоврядування. Створення правових структур органів місцевого самоврядування свідчило про необхідність регулювання подальшого розподілу можливості користуватися орною землею, яку громада отримувала шляхом корчування лісів. Ліси, пасовища, водойми, каміння та піщані кар’єри як такі, що знаходяться у спільному користуванні, були у власності сільської громади, але лише жителі громади, на основі їхніх членських прав, могли використовувати вищевказані надбання. Їхнім найвпливовішим органом були мирські (сільські) та кооперативні зібрання, в яких брали участь виключно селяни, що були членами громади, з правом голосу. На чолі стояв керівник, який керував справами громади та виконував рішення представницького органу громади. З розвитком та посиленням панства, системи васалітету, індустріалізацією та відтоком людей у міста, свобода сільських громад була втрачена» [151, с. 28]. Із зазначеного вбачається існування перших прототипів органів місцевого самоврядування, таких як рада (мирські й кооперативні збори) і бургомістр (керівник, який виконував рішення зборів).

З іншого боку, існували поселення на основі панської організації. Найвищими сільськими органами були сільські й кооперативні збори. Організацію скликання, проведення зборів, а також виконання поточних завдань

здійснював керівник, також відомий як сільський староста чи сільський суддя. У вільних громадах керівник обирався з числа членів громади, тобто з числа селян. «У селах, які спочатку існували на основі панської влади, поміщик призначав власного чиновника, який був головою села та називався сільським старостою» [87, с. 13]. Через цього чиновника поміщик мав владу над усім селом. Пізніше, коли кооперативні села майже повністю піддалися поміщицькій владі, сільським старостою ставав чиновник, якого призначав поміщик. Останній мав адміністративну владу над йому підконтрольними селами. Сільські громади, незважаючи на свою залежність з часу становлення, мали право самостійно собою керувати та видавати власні закони. «У часи поміщицької влади ці повноваження були обмежені лише тією мірою, якою їхні права протистояли правам поміщика» [87, с. 21]. Поміщик міг контролювати дотримання його прав через старосту, якого він призначав.

Права громад радикально обмеженими були з посиленням поміщицької влади в XVII столітті та виникненням територіальних державних утворень, у той час як імперія (рейх) через політичні, економічні й соціальні зміни була глибоко розтрощена. «Існування кооперативних сіл та самостійне значення громад відійшло назад. Держава бачила в громадах лише сферу державного управління, в якій керівник громади є державним органом, а до завдань громади належить виконання державних справ» [47, с. 11]. Конституції (статути) громад XVIII століття характеризуються запозиченням норм місцевого (комунального) законодавства із Всезагального прусського земського права (далі – ВПЗП) 1794 року [1]. Відповідно до § 33 Розділу II (і наступних параграфів) ВПЗП, для багатозначних заходів (продаж землі, укладення боргових зобов'язань і обов'язкових договорів) було необхідним поміщицьке схвалення [1].

Спочатку міста були новацією в економічному та соціальному житті. «На початку X століття форми міських поселень розвивалися в основному через присвоєння ринкової справедливості. Часто на територіях старих римських міст, у покинутих будинках і ринкових утвореннях королів та єпископів, оселялися купці й ринкові торговці, які опинялися під захистом кам'яних стін старого міста.



Відмінною ознакою середньовічних міст безумовно були такі повноваження місцевого самоврядування, як установлення пільг на ринку, податковий суверенітет і частково власне правосуддя. Вони користувалися особливими правами, передусім в особистій свободі (незалежність від поміщика), та утворювали купецькі гільдії на кооперативній основі» [151, с. 28]. «Конституції деяких міст базувалися на різних привілеях, які до XIII століття їм надавав король, а пізніше – самостійні князі» [7, с. 31; 54, с. 83]. Наприкінці XII століття представницьким органом у містах була міська рада, виконавчим – комітет ради на чолі з мером міста (пізніше призначення мера міста було замінено виборами громадою).

«Місто XIII та XIV століття було юридичною особою й утворювало автономну правову систему» [7, с. 33]. Вони володіли повною право- та дієздатністю, а також автономією для прийняття статуту міста.

«До компетенції міської ради належав нагляд за мірами й вагами, контроль муніципальних терезів, а також достовірність і співрозмірність цін на продовольчі товари. Торгівля золотом і сріблом вимагала схвалення Ради. Також Рада мала зростаючий вплив на монетну справу. Ці завдання не були первинними та виключними справами громади, вони були передані державою. Незважаючи на розширення повноважень громади в податковій сфері, міста і громади не були автономними у фінансовому плані. Навіть у Середньовіччі держава мала право контролю над всіма справами громади» [154, с. 76]. Відтак, у XIII та XIV століттях серед наявних органів місцевого самоврядування перевагу мала рада, а до її компетенції належало вирішення найбільш важливих питань територіальної громади.

Одноособовість управління територіальною громадою призводила до того, що «чим більше князі земель укріплювали свою територіальну владу, тим інтенсивніше було їх втручання в права міст» [50, с. 269]. «Ліквідація права місцевого самоврядування в громадах була цілеспрямовано та послідовно здійснена в пруському Бранденбурзі. Там міська влада підпорядковувалася органам державного управління, а міська рада, як і інші місцеві органи, стала

підлеглою службою князя, що підпорядковувалася йому або його чиновникам» [154, с. 76]. Фактично органи місцевого самоврядування в громадах були замінені місцевими органами виконавчої влади.

Порівняно з тим, що «сільська громада втратила свої ранні права самостійного управління, – економічно сильні міста могли відмовляти суверенові в його владних вимогах» [54, с. 4]. Отже, у містах розвивалися громадянські права.

Громадянські права членів територіальної громади в містах сприяли зміцненню становища міста порівняно із становищем одноособового управлінця (князя). «У XV–XVII століттях поширюється політичне значення міст через створені союзи міст, які мали політичні, економічні та торгівельно-політичні інтереси.

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)» [151, с. 28]. «Втручання монархів у права міст посилювалося та призвело до політичного зникнення багатьох міст. Одночасно був здійснений перехід до визнання територіального суверенітету суверена, згідно з яким міська влада, міська адміністрація та міська економіка піддалися значній трансформації» [6, с. 75]. Публічна влада була виключною сферою, що ідентифікувалася з особою монарха.

Важливим етапом розвитку Європи стала Реформація, яка становила собою релігійно-ідеологічний і суспільно-політичний рух, який почався в першій чверті XVI століття в Німеччині. Реформація стала першим рішучим виступом буржуазії проти середньовічних феодальних порядків.

Саме в Реформації лежить історичне коріння розвитку місцевого самоврядування Німеччини.

Принципово, що до християнізації всього середньовічного суспільства всі сільські общини (громади), які на той час уже існували, на схід від Рейну були економічно незалежні й політично автономні. Початковими в русі місіонерського служіння під час Саксонських війн Карла Великого були приписи, пов'язані з

введенням феодалізму (системи васалітету). Багато сіл і міст, особливо в північній Німеччині, могли все ж таки і в Середні віки зберігати високий ступінь самовизначення. До них належать громади так званої Баварської республіки, а також міста з власним правом і судовою владою, наприклад Любекське чи Магдебурзьке право.

Після того як Мартін Лютер опублікував 95 тез з осудом зловживань індульгенціями, у Німеччині почалися глибокі соціальні зміни. З Реформацією почали сплачуватись податки не безпосередньо на користь священника, а церковній общині (приходу). Церква не мусить брати участі в управлінні общинами безпосередньо, а лише побічно та як учитель і слуга від Бога. Таким чином, це призвело до податкових спорів та до роздроблення первісних церковних округів (у католицьких округах у т. ч.). Передусім тому, що судовий і церковний округи більше не були ідентичними. Релігійне правосуддя було скасовано й усі конфлікти почали розглядати світські суди. Були введені громадські фонди та створено парафіяльне виборче право на користь правління церковної общини, так званих церковних наглядачів. Парафіяльне виборче право було причиною адаптації релігійності до добросусідства з місцевими організаційними структурами. Вони документально підтверджували общинам вільне право обирати священнослужителя і звільняти його. У свою чергу общини були зобов'язані платити за бідних і оплачувати шкільну освіту.

Становище міст наприкінці XVIII 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 приватноправову правоздатність і дієздатність.

Після другого і третього поділу Польщі в 1793–1795 роках Пруссія отримала території Сесежського князівства (територія історичної Сілезії), створивши на них невелику провінцію Нова Сілезія, Південну Пруссію і Нову Східну Пруссію. У першій половині XIX століття після Віденського конгресу в Пруссії було утворено 10 провінцій: Східна Пруссія, Західна Пруссія, Бранденбург, Померанія,

Велике герцогство Познанське, Саксонія, Сілезія, Вестфалія, Нижній Рейн, Юліх-Клевес-Берг.

Магістрат був обраний відповідно до місцевого, або провінційного, права, також його міг призначити князь землі (§ 120 ВПЗП). Держава мала право затвердження персонального складу представницьких органів місцевого самоврядування (§ 123 ВПЗП). Нові статути міст також вимагали державного затвердження (§ 116 ВПЗП). Держава здійснювала адміністративний контроль за міським казначейством, також вона мала право перевірки, чи доцільно використовуються майнові активи міста (§ 149 і наступні параграфи ВПЗП).

Окрім того, були утворені державні адміністрації, які стали безпосередніми органами державного контролю, а міська влада виконувала лише роль виконавчого органу. «Громади розглядалися ще як “державні установи”» [31, с. 9].

З розширенням наполеонівської влади в Німеччині, французька владна система вперше вийшла на перший план, особливо в Рейнланді та Вестфалії, які згодом стали пруськими провінціями. Ця система (французька) характеризувалася сильною бюрократично-централістичною тенденцією. У Вестфалії громади були державними владними округами, які очолювали бургомістри (мери) із замісниками і комісари (ст.ст. 27, 32, 34, 36, 46 Вестфальського владного порядку від 11 січня 1808 р. (*Westfälische Verwaltungsordnung, Verwaltungsordnung für das Königreich Westphalen*) [127]. Рада громади (муніципальна рада) не обиралася, а призначалася (ст. 46). Вона збиралася лише один раз на рік (ст. 36) та не мала жодних прав на прийняття рішень. Виключно бургомістр був відповідальний за управління громадою. Він був відповідальний за «Інспекцію та нагляд» над префектами та унтерпрефектами (ст. 30).

На основі французьких муніципалітетів усі громади на німецьких територіях, якими керував Наполеон, отримали право місцевого самоврядування, пов'язане з правовою та фінансовою автономією.

Французька система мала вплив і на розвиток у державі Рейнського союзу. Органи місцевого самоврядування підпорядковувалися державним цілям та були частиною державної адміністрації. У Вюртемберзі члени магістрату призначалися вищими державними органами, це саме поширювалося і на сільського старосту. У Баварії міського голову призначала держава, він керував поліцейською владою та управляв майном громади. Органи місцевого самоврядування вимагали схвалення державою всіх їхніх рішень (наприклад, § 57 Едикту про Баварську громаду 1808 р. (*Bayerischen Gemeindeedikts*)).

Наполеонівська війна 1806 року призвела до розпаду імперії. Адміністративно-територіальний поділ Німеччини став секуляризованим, імперські міста та численні імперські панування втратили свою самостійність. Кілька князів, яких Наполеон знав особисто, отримали суверенітет над цими територіями. Новостворені південнонімецькі та західнонімецькі міста залишили рейхські об'єднання та під наполеонівським протекторатом об'єдналися в «Рейнський союз».

## **II етап: початок XIX століття – 1918 рік**

### **Штейнська реформа та розвиток місцевого самоврядування**

**Правове регулювання:** *Прусський міський порядок (статут) від 19 листопада 1808 року, Едикт про баварську громаду 1818 року, Порядок для громад Баварії правобережного Рейну 1869 року, Вюртемберзька конституція від 25 вересня 1819 року, Владний едикт (указ) для громад, округів та установ (Вюртемберзький указ для громад) від 1 березня 1822 року, Прусський міський порядок 1831 року, Закон про правове регулювання та владу громад (Баденський закон для громад) від 31 грудня 1831 року, Захзенський міський порядок від 2 грудня 1832 року, Порядок сільських громад від 7 листопада 1838 року, Рейхська конституція (Конституція Паульскірхе) 1848 року, Прусське положення про громади від 11 березня 1850 року, Прусське положення про округи від 13 грудня 1872 року, Порядок сільських громад 1873 року, Прусський провінційний порядок від 29 червня 1875 року, Прусський закон про загальне Земельне управління від 30 липня 1883 року, Сільський порядок про громади від*

1891 року, Закон про порядок стягнення та оплати місцевих зборів від 14 липня 1893 року та ін.

**Територіальне розташування.** До Німецької імперії в 1871–1918 роках належали території сучасних Німеччини, західної частини Польщі, Росії (Калінінград), західної частини Литви (а саме: сучасне місто Клапейда, раніше називалось Мемель та було столицею Пруссії), східна частина Франції (м. Страсбург, м. Мец).

**Відмінність від етапу I «Становлення місцевого самоврядування».** Розвиток місцевого самоврядування після XIX століття, на відміну від етапу I, характеризується: становленням демократичних принципів управління суспільними справами; прагненням залучити населення до управління ними (суспільними справами); появою позитивних реформаторських ідей, які порушували авторитарні традиції минулого часу; відновленням місцевого самоврядування як духовно-політичної концепції; запровадженням сучасних державних наглядових засобів; прагненням до децентралізації влади.

Відродження місцевого самоврядування було явищем політичного розвитку початку XIX століття. Великий вплив на розвиток місцевого самоврядування в Німеччині мали реформістські ідеї Генріха Фрідріха Карла фон Штейна. «Основна ідея Штейнської концепції реформи полягала в тому, щоб суспільство (“нація”) було більше залучене до управління суспільними справами. Це було політичною метою барона фон Штейна, яка подолати б відстань між державою та суспільством» [87, с. 39]. Недоліком цього було те, що виконавчі органи місцевого самоврядування перебували в розпорядженні державних службовців, які отримували заробіток з державного бюджету, а участь народу (нації) у місцевому самоврядуванні була виключена.

Його думки, як основа сучасного німецького місцевого (комунального) права, знайшли своє відображення в Прусьському міському статуті (порядку) від 19 листопада 1808 року [29, с. 104]. «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» [99, с. 17].

«Прусський міський порядок 1808 року становив собою реформаторську роботу історичного значення» [6, с. 77], яка «порушила авторитарну традицію державного управління абсолютизмом» [49, с. 14].

Однак його значення виявлялось не в існуванні конкретних організаційно-правових установ, які мали за мету служити реалізації принципу місцевого самоврядування, насправді це було відновленням місцевого самоврядування як основної духовно-політичної концепції. «Штейнська реформа була подана під девізом: “Довіра облагороджує людину, вічна опіка гальмує її зрілість”. Таке формулювання надав Кенігсберзький (нині – Калінінград) директор поліції Йоганн Готфрід Фрей, один із близьких соратників Штейнської міської реформи» [87, с. 41].

Міський порядок 1808 року закріпив модель міста, тобто управління здійснювала безпосередньо його територіальна громада. Члени громади обирали представників до ради міста, яка здійснювала роль представницького органу в усіх місцевих справах. Серед представників обирався голова ради. Роль виконавчого органу здійснював магістрат, що його обирала рада міста, якій він був підзвітний і підконтрольний. Магістрат мав повноваження виконання рішень ради міста, а також здійснення поточного управління. Окрім того, рада міста обирала голову магістрату.

Таким чином, Міський порядок 1808 року закріпив переважну роль представницького органу (рада міста) над виконавчим (магістрат).

На початку XIX століття «перебудова сільських громад не здійснювалася. Це серед іншого було спричинене тим, що наприкінці 1808 року Штейн пішов з Прусської державної служби у відставку. Його намір запровадити побудову органів місцевого самоврядування в селах не міг бути реалізованим через сильний опір поміщиків (великих землеволодільців)» [151, с. 29].

«Новий міський порядок мав дати місцевим органам і громадам можливість взяти на себе відповідальність за місцеві справи. Державний контроль не мусив

обмежувати таку відповідальність чи розподіляти відповідальність між місцевими та надмісцевими органами. Параграф 1 (і наступні) Міського порядку 1808 року регулював обмеження державного контролю. Спочатку держава здійснювала аудиторський контроль за міськими активами, який обмежувався правом на отримання інформації та репресивним наглядом. Також держава вирішувала скарги членів громади та відділів на місцеві органи (§ 2 Міського порядку). Превентивні повноваження держави суттєво виражалися в двох випадках: затвердження статуту міста (§ 2, 51 Міського порядку) та санкціонування муніципальних виборів (§ 2, 152 Міського порядку).

Перша редакція Міського порядку була реакцією проти існуючого досі стану державного контролю. Крім того, право контролю держави, а особливо над веденням фінансових справ міста, було дуже послаблене» [154, с. 78]. «З подоланням наполеонівського панування над Європою тиск на пізньоабсолютну Пруссію розпався. Це спричинило значні зміни в редакції Міського порядку 1808 року» [99, с. 24].

У Баварії 1818 року був виданий новий Едикт про баварську громаду (*Das bayerische Gemeindeedikt*) [15]. Правове становище громад було чітко виражене в § 21, 22 Едикту про баварську громаду. Громади були «підпорядковані загальним державним цілям» та перебували «під особливою державною опікою і наглядом». Повноваження контролю конкретизовані в § 121 і наступних параграфах. Міська рада міст першого класу (це міста, де існувало місцеве самоврядування з двома бургомістрами, міською радою та колегією громади) була безпосередньо підпорядкована окружному уряду та отримувала розпорядження від нього (§ 122). У § 123 згадується низка справ, щодо яких міська рада має отримати схвалення окружного уряду. Для міських рад другого і третього класів (клас міста залежав від меж місцевого самоврядування: найширші межі мали міста першого класу) наглядовим органом була земля або поміщицьке судове відомство. У сільських громадах комітет громади підпорядковувався земельному та поміщицькому судовому відомству, чий накази і доручення він мусив виконувати (§ 129). Крім того, обов'язок отримати дозвіл існував майже для всіх рішень. Зміни в



правовому статусі громад та в законодавстві щодо нагляду над ними було досягнуто лише за новим Порядком для громад Баварії правобережного Рейну 1869 року (*Gemeindeordnung für das rechtsrheinische Bayern*), який був прийнятий у рамках всеосяжного загального «Соціального законодавства». «Цей порядок для громад був вираженням відходу від попередньої системи державної опіки над громадами на користь свободи та незалежності міста, яке, у виняткових випадках, мало обмежуватися лише законодавством» [29, с. 137].

Відповідно до § 65 Вюртемберзької конституції від 25 вересня 1819 року, вплив державних органів було обмежено державним наглядом [124]. Згідно з § 64 Владного едикту (указу) для громад, округів та установ (Вюртемберзький указ для громад) від 1 березня 1822 року, обов'язком окружного уряду та міністерства внутрішніх справ був захист майна громади від будь-яких втручань, можливих зловживань, при цьому не втручаючись у права місцевого самоврядування під час здійснення ними нагляду [126]. Органи нагляду мали право вживати заходів у разі надходження до них скарг окремих членів громади чи колективних скарг. Деякі рішення вимагали схвалення, наприклад у разі якщо: порушуються інтереси громади, окремих членів громади; продаж будівель, схилів, землі та іншого корисного майна громади; скорочення або обмеження існуючих платежів до місцевої казни та ін. (§ 65).

1831 року було прийнято переглянутий Пруський міський порядок, який мав за мету усунути недоліки Міського порядку 1808 року. Однак цей переглянутий Міський порядок діяв не в усіх містах Пруссії, а лише в її східних провінціях. У цьому Міському порядку 1831 року були розширені наглядові права держави. Головною особливістю нової кодифікації було те, що вона посилила позицію голови міської ради стосовно всіх депутатів міської ради та посилила наглядові повноваження держави. Нові основні застереження в Міському порядку 1831 року створювали безмежні повноваження держави на втручання у справи муніципалітетів, оскільки точного розмежування державних наглядових повноважень у цьому Міському порядку не було здійснено. Таким чином, уряди, як наглядові органи, мали право: «стежити за тим, щоб адміністрації постійно

функціонували в зазначеному напрямі та ліквідовували певні негаразди» [93]. Відповідно до § 139d Міського порядку 1831 року, уряди мали можливість вимагати від міських громад виконання своїх обов'язків. Здійснення нагляду більше не було залежним від наявності скарг територіальної громади. Права на участь у державному управлінні видавалися у формі дозволів (ліцензій) та підтверджень (свідоцтв). Передусім у міському грошовому господарстві були превентивні наглядові повноваження (§ 117-123 Міського порядку 1831 р.). Також індивідуальні адміністративні акти вимагали дозволів і підтверджень, наприклад стягнення коштів з членів громади (§ 13 Міського порядку 1831 р.).

«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 і конституційну державу, вимог юридизації (оформлення у вигляді прав і обов'язків) та справедливої форми контролю державної діяльності, виникла необхідність законодавчого впорядкування нагляду держави» [154, с. 78]. Обмеження державного нагляду було відображене у ст. 184б Рейхської конституції 1848 року (так звана Конституція Паульскірхе) як основне право громад [106]. У ст. 184б Рейхської конституції зазначено: «Кожна громада має свою конституцію, якою гарантовані такі основні права: ...б) самостійне управління справами своєї громади під впливом місцевої поліції, яка перебувала під державним надглядом» [106]. Таким чином, муніципалітетам вперше було надано конституційне закріплення їхніх прав. Але незабаром ця стаття була змінена законом від 24 травня 1853 року.

Потім і в Бадені були визнані недоліки централізації. Проте через політичні проблеми 31 грудня 1831 року було опубліковано Закон про правове регулювання та владу громад (Баденський закон для громад) [44]. Наглядові права регулювалися в § 151. Згодом лише в управлінні місцевої поліції були безперервними наглядові повноваження. Що стосується решти влади громади, то загальне наглядове право було таким: наглядовий орган стежив за розвитком влади та дозволяв «кримінальному суду її контролювати». Таким чином,

відмежовувався «фаховий нагляд» та «загальний нагляд». Органам нагляду доводилося затверджувати пропозиції бюджету громади та переглядати її рахунки. Для прийняття рішень стосовно фондів громад потрібне було схвалення. Таким чином, «Баденський закон для громад ввів принцип місцевого самоврядування громади та перетворив раніше існуючу державну опіку на простий державний нагляд» [87, с. 45].

Захзенський міський порядок від 2 грудня 1832 року в основних положеннях відповідав Штейнському міському порядку 1808 року. Різниця між міською та сільською громадами залишалася. 7 листопада 1838 року був виданий Порядок сільських громад, згідно з яким був створений місцевий представницький орган – рада громади. Однак «існуючі досі патримоніальні права та державні наглядові й підтверджуючі права продовжували функціонувати, дане не було зміненим задля того, щоб сільські громади залишалися залежними від міст» [29, с. 238]. Лише 1856 року патримоніальна місцева влада була скасована. У переглянutoму Порядку сільських громад 1873 року незалежність громади була значно розширена. Права державного підтвердження та державний нагляд за управлінням активами були обмежені. Навіть у цих державах, лише до другої половини минулого століття, муніципалітети мали можливість, звернувшись до незалежних судів, отримати захист від порушень державного нагляду.

«У результаті революції 1848 року 11 березня 1850 року було прийнято ліберальне пруське Положення про громади (Муніципальний порядок пруської держави; *Gemeindeordnung für den Preußischen Staat*), який застосовувався як міськими, так і сільськими громадами» [151, с. 29]. Він мав за мету уніфікувати положення про громади всієї території держави та з конституційної точки зору усунути існуючу досі різницю між міською та сільською громадою. Для загальнодержавного нагляду вперше було запроваджено сучасний наглядовий засіб – «вимогу» (§ 140 Порядку про громади 1850 р.). «Вимога» була регламентована таким чином, що орган державної влади давав розпорядження бургомістрові чи представникові громади заборонити виконання рішення. В абз. 1 § 31 Порядку про громади 1850 року зазначено: «Обрані бургомістр і заступник

бургомістра потребують підтвердження обрання. У громадах з понад 10 000 жителів підтвердження надає особисто король, а в інших громадах – начальник окружного управління. Підтвердження може бути відхилене лише після слухання окружної ради. Якщо підтвердження буде відхилене, рада громади повторно організовує вибори». Королівське підтвердження, як членів правління громади, було необхідне лише для бургомістра і його заступника. Нагляд не обмежувався простим контролем законності. «Вимога» застосовувалася лише в разі порушення державних інтересів. Відповідно до § 142 Порядку про громади 1850 року, громади отримали можливість «апеляції» до міністра внутрішніх справ на рішення начальника окружного управління. Отже, громади отримали певний захист, який був нормативно закріпленим. Унаслідок реакційних впливів Порядок про громади 1850 року був скасований Законом від 24 травня 1853 року.

«Пізніше існувало три пруських міських порядки, а саме: Міський порядок для 6-ти східних провінцій від 30 травня 1853 року, Міський порядок для провінції Вестфалії від 19 березня 1856 року та Міський порядок для провінцій Рейну від 15 травня 1856 року. Для територій, які в подальшому входили до складу Пруської держави, також видавалися Міські порядки. Такі Міські порядки застосовувалися до набрання чинності Пруським місцевим ладом (*Gemeindeverfassungsgesetzes*) від 15 грудня 1933 року. У 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. У Порядках для вищих органів місцевого самоврядування (Пруське положення про округи від 13 грудня 1872 р. (PrKreisO), Пруський провінційний порядок від 29 червня 1875 р.) контроль здійснювався так само, як і в інших Міських порядках. У муніципалітетах принцип контролю законності був розширений через § 15, 29 Закону про підвідомчість від 1 серпня 1883 року (*Zuständigkeitsgesetzes*). У взаємозв'язку з цим Законом було видано Пруський закон про загальне земельне управління від

30 липня 1883 року (*Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung*), який вперше надав громадам правовий захист від неприпустимих утручань державної влади. У сфері місцевих податків був сформований наглядовий орган (Закон про порядок стягнення та оплати місцевих зборів від 14 липня 1893 р. (*Kommunalabgabengesetz*)).

У сільській місцевості Пруссії феодальний порядок не був усунений реформами початку XIX століття. Єдине правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в селах і містах було скасовано Порядком про громади 1850 року. 1856 року було видано Порядки про громади для сільських громад Вестфалії та провінції Рейну. Єдина істотна відмінність прав сіл від прав міст полягала у виборах правління громади через представницький орган. Для громад у семи східних провінціях вперше 1891 року був прийнятий Сільський порядок про громади (*Landegemeindeordnung*). Це стало причиною політико-правових бажань уніфікації статутів громад і земельних маєтків (*Gutsbezirke*) (маєтків, якими управляв поміщик одноособово, на відміну від представництва громади)» [154, с. 79–80]. Однак «домінування латифундистів залишилося. Окрім того, була велика частина громад, які не змогли виконати найважливіші повноваження: освіта, дорожнє будівництво, допомога бідним» [29, с. 396]. «Державний нагляд здійснював начальник окружної адміністрації (*Landrat*)» [77]. Засобом захисту була скарга представника громади на певні рішення начальника окружної адміністрації. Скарга була можлива лише в разі перевищення начальником окружної адміністрації повноважень або порушення законів. За королівським указом представник громади міг бути позбавлений своєї посади (§ 142). Положення про громади в кожному разі вимагали затвердження окружним комітетом (§ 6).

### III етап: 1919–1933 роки

Місцеве самоврядування в період Веймарської республіки

**Правове регулювання:** Конституція Німецького рейху (Веймарська конституція) від 11 серпня 1919 року, Прусський місцевий лад (*Gemeindeverfassungsgesetzes*) від 15 грудня 1933 року та ін.

*Територіальне розташування.* «Веймарська республіка», «третій рейх», у 1919–1937 займала території сучасних Німеччини, Росії (м. Калінінград), західної частини Литви, західної частини Польщі (але в менших розмірах, ніж у 1871–1918 рр.), до 1921 року – східної частини Франції (м. Страсбург, м. Мец).

*Відмінність від етапу II «Штейнська реформа та розвиток місцевого самоврядування».* У часи Веймарської республіки стала юридично визнаною така гарантія місцевого самоврядування громад і об'єднань громад, як «право місцевого самоврядування в межах законів», а також роз'яснено порядок виборів громади.

Після падіння монархії 1918 року права громад також були демократизовані. Конституція Німецького рейху від 11 серпня 1919 року (Веймарська конституція) [28], на відміну від Бісмаркської рейхської конституції, гарантувала право місцевого самоврядування, у ст.ст. 127 та 17 роз'яснено основи виборів представників народу, у т. ч. і для виборів громади (всезагальні, безпосередні й таємні вибори).

У ст. 127 Веймарської конституції зазначено: «Громади й об'єднання громад мають право місцевого самоврядування в межах законів». Однак ця гарантія місцевого самоврядування залишалася юридично визнаною незадовго до падіння Веймарської республіки та в подальшому перестала діяти. Формулювання «в 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 [98, с. 170]. Для Шмітта інституція може бути особливо захищена конституційними нормами, до яких він уважав належною і ст. 127 Веймарської конституції, які (статті Конституції) мали за мету запобігти істотній реорганізації або навіть усуненню структурних особливостей інституції, про яку йдеться через просту законотворчість.

Його вчення про інституційні гарантії місцевого самоврядування (*institutionellen Garantie der kommunaler Selbserverwaltung*) незабаром знайшли своє відображення в юридичній літературі. Розвинув його вчення Фрідріх Кляйн [59, с. 328]. «Конституції земель містили муніципальні конституційні положення, пристосовані до конституції рейху (Веймарської), а громади адаптували своє муніципальне право та законодавство до положень Веймарської конституції та конституції землі, у складі якої такі громади перебували.

На заключному етапі існування Веймарської Республіки місцеве самоврядування опинилося в затяжній 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 місцевої фінансової системи. Це призвело до посилення державного втручання. Зокрема, були впроваджені посади державних службовців у громадах» [151, с. 30].

#### **IV етап: 1934–1944 роки**

Місцеве самоврядування в часи націонал-соціалізму

**Правове регулювання:** Німецьке положення про громади від 30 січня 1935 року, Указ вождя (фюрера) та рейхського канцлера про спрощення адміністрації від 28 серпня 1939 року та ін.

**Територіальне розташування.** У 1941–1942 роках сучасній Німеччині були підпорядковані: Норвегія, Фінляндія, Данія, Словаччина, Угорщина, Сербія, Румунія, Чорногорія, Болгарія, Албанія, Італія, Франція, Бельгія та ін. Німецький наступ зупинився на Балтійських країнах, Білорусії, Україні, Молдові та деяких регіонах Росії.

**Відмінність від етапу III** «Місцеве самоврядування в період Веймарської республіки». Місцеве самоврядування в часи націонал-соціалізму стало більш централізованим та порушило всі децентралізаторські тенденції попередніх етапів; були заборонені всі види місцевих виборів; відбувалася стандартизація місцевого конституційного права; громадяни були позбавлені місцевого

*самоврядування; настало позбавлення членів громади права управління своєю громадою.*

У часи націонал-соціалізму згадки про місцеве самоврядування та розширення повноважень їхніх органів дещо вщухли. «Внаслідок своєї централізаторської тенденції націонал-соціалістична держава управляла місцевою 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» [151, с. 30].

Вирішальний вплив на нинішні порядки для громад мало Німецьке положення про громади від 30 січня 1935 року [19]. Зокрема, положення, що стосуються господарства громади, значною мірою повторюються в сучасному Положенні про громади. Німецьке положення про громади базувалося на принципі вождя та викликало систематичне руйнування первинних демократичних об'єднань Веймарського періоду. Представницькі органи Веймарського періоду в Німецькому положенні про громади (далі – НППГ) були замінені на ради громад, які мали лише консультативні повноваження (реч. 1 абз. 1 § 51 НППГ). При цьому призначення їхніх членів відбувалося за дорученням Націонал-соціалістичної робочої партії Німеччини, погодженим з бургомістром (реч. 3 абз. 2 § 6 та абз. 1 § 48 НППГ).

Німецьке положення про громади призвело до стандартизації місцевого конституційного права. На користь фюрерських принципів демократична форма організації держави була залишена. На чолі громади були «бургомістри» як муніципальні вожді, які «призначалися шляхом впевненості партії та держави в їхній (муніципальних вождів. – З. І.) службі» (абз. 2 § 6 НППГ). «Оскільки не існувало громадянської легітимності влади та громадяни були позбавлені місцевого самоврядування, – представництва громад втратили підтримку населення» [80, с. 18]. Указом вождя (фюрера) та рейхського канцлера (одна особа – Адольф Гітлер. – З. І.) про спрощення адміністрації від 28 серпня



1939 року [30] було нормативно закріплено, що громади є виключно підвідомчі представництву адміністрації рейху.

Відповідно до § 54 НППГ, наглядовий орган мав можливість, за погодженням з партією, звільнити членів ради громади, які мали індивідуальні консультативні функції, якщо вони більше не мали національної надійності, професійної придатності та репутації. Згідно з реч. 2 абз. 2 § 1, громади мали право самоврядування під власну відповідальність. Їхня діяльність мала здійснюватися не тільки відповідно до законів, але й до цілей управління (реч. 3 абз. 2 § 1). Державний нагляд мав організовувати таку узгодженість. «Справжнє місцеве самоврядування та “тотальна держава” були взаємовиключними» [47, с. 24]. Громади не мали можливості судового захисту. На підставі абз. 1 § 113 вони мали право подавати скаргу лише до вищестоящого контролюючого органу, який потім остаточно виносив рішення.

Згідно з пояснювальною запискою до НППГ, громади мали бути «найближчою до населення частиною владного організму», вони мали «існувати безпосередньо біля населення» та управляти всіма суспільними завданнями відповідно до місцевих потреб і місцевих можливостей. Проте дедалі більше спеціальних державних органів і партій були представлені на місцевому рівні. Фюрерський указ про спрощення управління від 28 серпня 1939 року (*Der Führererlaß über die Vereinfachung der Verwaltung*) надав підпорядкованим органам наглядові повноваження та повноваження видачі розпоряджень.

Таким чином, «влада громади знову була зведена до простого державного інституту або одного з підпорядкованих державі підрозділів, а державний нагляд – до старого “верховного нагляду” та дійсно “державної опіки” абсолютизму» [56, с. 39]. Фактично про місцеве самоврядування з усіма його перевагами не мало йтися.

## **V етап: 1945–1990 роки**

Місцеве самоврядування після поразки у Другій світовій війні до об'єднання Німеччини

**Правове регулювання:** Тимчасові порядки про громади, Порядок № 21 військового уряду (для британської окупаційної зони) від 1 квітня 1946 року, Порядок про громади в радянській окупаційній зоні від 14 вересня 1946 року, Місцева конституція від 17 травня 1990 року та ін.

**Територіальне розташування.** Після 1945 року відбувся поділ Німеччини на 4 окупаційні зони, які належали СРСР, США, Великій Британії та Франції, а м. Берлін поділено на 4 сектори відповідно. 1946 року між США та Великою Британією укладено угоду про об'єднання їхніх окупаційних зон, а 1948 року до їхньої угоди приєдналася Франція. Таким чином, Німеччина була поділена на 2 частини: одна частина належала СРСР, інша – США, Великій Британії та Франції. 1949 року було створено Федеративну Республіку Німеччини (ФРН) та Німецьку Демократичну Республіку (НДР) (підконтрольна СРСР).

**Відмінність від етапу IV «Місьцеве самоврядування в часи націонал-соціалізму».** Після поразки Німеччини у Другій світовій війні військові уряди окупаційної влади знову почали залучати членів громади до управління своєю громадою; відбулося розширення повноважень громади; кожна окупаційна влада надала громадам можливість видавати власні положення про громади.

З безумовною капітуляцією рейхської влади в травні 1945 року вся державна влада, а отже, і місцева влада перейшла до держав-переможниць. «Спочатку громади залишалися єдиними функціонуючими носіями влади після розпаду держави. Державний порядок був перебудований “знизу вгору”» [47, с. 25].

На початковому етапі закріплення нового правового регулювання було би не дієвим, а тому громади керувалися існуючими нормами. «Тимчасові Порядки про громади, діючі в землях чи областях, значною мірою були засновані на НППГ у переглянутій (“денацифікованій”) формі – частково з прив'язкою до муніципальних порядків, діючих до 1933 року, частково під впливом пропозицій власних норм відповідної окупаційної влади» [151, с. 31].

Після розпаду рейхської влади НППГ формально не втратив чинності та за необхідності був основою для подальшої роботи влади громади під керівництвом військових урядів. «Відразу після окупації було призначено бургомістрів та члени

територіальних громад знову були залучені до всіх можливих форм управління їхньою громадою. Це було наміром створити нову німецьку владу та як найшвидше відновити обрані громадські органи на демократичній основі» [47, с. 25]. Державний нагляд у сенсі, який сьогодні розуміється, був не потрібним, оскільки бургомістри спочатку були лише частиною військових урядів.

1946 року було видано нові Порядки про громади. 1 квітня 1946 року британський уряд запровадив на своїй окупаційній зоні принципи місцевого самоврядування, які діяли в Англії (*Verordnung Nr. 21 der Militärregierung vom 1. April 1946 für die britische Besatzungszone*) [125]. Рада громади була найвищим органом громади – вона стала повністю відповідальною за управління громадою. Бургомістр уже не був керівником виконавчого апарату. Виконавчий апарат складався з головного адміністративного офіцера (муніципального, міського голови), який не був окремим органом, але діяв від імені ради. Контроль військового уряду над громадами було врегульовано у ст. 106 та наступних статтях цього Закону. Існувало повне право на отримання інформації. Наглядові органи (ті, які раніше здійснювали нагляд) не мали права втручатися в заходи ради громади. Для цього їм потрібен був лише дозвіл за загальним або спеціальним розпорядженням військового управління (ст. 190). Право видавати розпорядження та право замінювати виконавця було незалежним від вказівок військового уряду. Передумовою цьому було те, що громади не виконували своїх зобов'язань, визначених законом. Згідно із ст. 112, військовий уряд мав право призначити комісара.

Порядок про громади в радянській окупаційній зоні [24] приводив до розвитку Німецького місцевого конституційного права. У цій зоні представницький орган (рада громади) був єдиним керівним органом. «Вищим органом волевиявлення було представництво (рада) громади, яка обиралася її жителями на два роки. Компетенція ради поширювалася на локальне нормотворення, формування бюджету та всі інші справи муніципалітету. Цей представницький орган мав право давати директиви виконавчим органам ради та контролювати їхню діяльність. Терміном на один рік обиралася президія ради, до

якої входили обраний з-поміж депутатів голова ради, секретар та їх заступники. Незважаючи на формальну демократичність Положення 1946 року, перші вибори до рад громад та представницьких органів округів (крайстагів) показали зростання впливу Соціалістичної єдиної партії Німеччини та швидку розбудову диктатури» [163, с. 89–90].

Рішення і заходи громади могли бути скасовані або змінені в разі, якщо вони суперечили законодавству. Для статутів і положень про порядок сплати податків існував обов'язок подання їх на узгодження (§ 53). Для отримання кредитів громади вимагали спеціального дозволу (§ 45). У разі незгоди з наказами контролюючого органу, громади могли подати скаргу до парламенту землі. При цьому не існувало можливості правового захисту в суді. Цей порядок про громади був створений під демократичними гаслами, але на практиці виявилось зворотне. Було створено центральний владний апарат.

Хоч після 1945 року в радянській окупаційній зоні (до якої входило п'ять земель: Мекленбург-Передня Померанія, Бранденбург, Саксонія, Саксонія-Ангальт і Тюрингія) знову було законодавчо введено місцеве самоврядування, проте воно не відповідало ідеології марксизму-ленінізму в частині концентрації влади, а тому незабаром було видозмінено під ярмом «демократичного централізму» [60, 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» [3, с. 267], місцеві органи державної влади належали до складу Соціалістичної єдиної партії Німеччини та не мали повноважень самоврядування.

Місцеві органи державної влади склалися з місцевих представництв населення, рад і відомчих органів. Населення обирало місцеві представництва, які з числа своїх депутатів обирали управління. Згідно з реч. 3 абз. 1 § 1 Конституції НДР, «у рамках централізованого державного планування та управління місцеві представництва приймають рішення щодо власних повноважень над усіма підпорядкованими місцевими одиницями та їхніми громадянами» [62, 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. Хоч рада була колективним органом, відповідно до § 9 Конституції НДР голова ради мав пряме право видавати розпорядження та контролювати членів ради» [62, с. 96].

«Поверховим аналізом можна побачити паралелі із західними організаційно-правовими формами комунального самоврядування. Наприклад, існування непрямих виборів бургомистра, прямих виборів місцевих представництв, які можна охарактеризувати як муніципальну раду в західному розумінні. Відмінністю магістратної форми є зворотні функції місцевих представництв населення та ради. Зрештою, навіть схожість відносно розподілу повноважень голови ради і бургомистра. 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 як місцеве 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*)» [148, с. 115].

Г. Воллман описує, як саме справлявся вплив на місцеві органи влади: «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 перш за все, вона була підпорядкована вказівкам і контролю відповідної секторальної адміністрації на наступному рівні партійного і державного управління. Рада обиралася шляхом виборів... здійснених відповідними представниками, які формально відповідали елементам демократичної легітимності» [129, с. 23].

«Іншим запобіжним заходом, який вживала Соціалістична єдина партія Німеччини, були вибори, які насправді не були виборами в демократичному розумінні. Вибори народних представників відбувалися за списками, пропозиції кандидатур можна було відхилити лише цілком» [148, с. 116]. Таким чином, «уже від самого початку був зафіксований певний перелік депутатів» [58, с. 23]. Рада мала виконувати повноваження, покладені на неї державою. Перш за все такими повноваженнями були забезпечення постачання товарів та послуг місцевому населенню.

У 1952–1953 роках землі були скасовані, їх замінили адміністративними районами. У той самий час було скасовано територіальний суверенітет громад (муніципалітетів), округів і районів. У нових положеннях місцева влада згадувалася як «орган державної влади». «Місцева влада працювала лише на підставі розпоряджень, а місцевого самоврядування більше не існувало» [29, с. 731]. Відновлення місцевого самоврядування відбулося 17 травня 1990 року з виданням Місцевої конституції [43]. Положення про місцевий нагляд багато в чому відповідають нинішнім нормам.

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

Отже, 17 травня 1990 року народною палатою НДР було прийнято «Закон про самоврядування громад і районів в НДР» [43], так звану «комунальну конституцію». З одного боку, планувалося замінити «Закон про місцевих народних представників» 1985 року, а з іншого – планувалося робота над гармонізацією ФРН, оскільки очікувалося об'єднання. З наявністю «комунальної конституції» громади й округи НДР почали повертати статус органів місцевого самоврядування. Відповідно до абз. 1 § 2 «комунальної конституції», вони знову отримали «право та, у межах своїх можливостей, обов'язок регулювати всі справи місцевої громади під власну відповідальність, якщо інше не встановлено законами». Таким чином, громадянам було гарантовано право місцевого самоврядування. У «муніципальній конституції» навіть намагалися вказати основні сфери і напрями завдань місцевого самоврядування, а також установити

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» [90, с. 816].

Окрім питань самоврядування, громади мали виконувати делеговані державою повноваження. Відповідними органами для виконання таких повноважень були представництво громади (рада) та бургомістр, кожен з яких мав власні повноваження. Таким чином, «комунальна конституція» характеризувалася дуалізмом повноважень органів місцевого самоврядування [18, с. 51]. Згідно з § 27(2) «комунальної конституції», бургомістр обирався непрямыми виборами. Окрім того, «комунальна конституція» передбачала колегіальність управління, тому крім бургомистра був голова громади (*Gemeindevortrettervorsteher*), однак у невеликих громадах було можливе одноособове (монократичне) управління. Більше того, «комунальна конституція» передбачала можливість реформи місцевого самоврядування.

Хоч комунальні (місцеві) конституції західних федеральних земель оцінювались і враховувались під час розробки «комунальної конституції», «комунальна конституція» свідомо не додержувалася муніципального законодавства західних федеральних земель. «Здебільшого вищевказані зусилля були спрямовані на те, щоб універсальні й перевірені в місцевій практиці нормативні акти різних місцевих законів були збережені, враховані й допрацьовані органами місцевого самоврядування громад і округів НДР» [90, с. 818].

Таким чином, «комунальна конституція» НДР поєднувала чотири різні організаційно-правові форми комунального самоврядування західної Німеччини.

Отже, «північно-німецька модель у цьому разі відображена в колегіальному (двохособовому) управлінні» [53, 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» [58, с. 26].

«Репрезентативність голови (бургомистра) є елементом південно-німецької форми, різниця полягає в тому, що в даному разі голова, у відповідності з

«комунальною конституцією», не обирається безпосередньо населенням та не головує на засіданнях представництв і комітетів» [148, с. 117].

Для міст з населенням понад 10 000 жителів «комунальна конституція» передбачала, що можливість вибору між одноособовим і колегіальним управлінням здійснюється «органом (радою)», аналогічним при раніше існуючій магістратній формі, 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 полягала в бажанні нових земель (НДР) створити власний комунальний порядок і таким чином відіграти земельну компетенцію» [148, с. 117].

Г. Гофман убачає, що «головною причиною відходу від “комунальної конституції” був “тріумфальний марш” південно-німецької моделі з прямими виборами бургомистра і монократичним (одноособовим) управлінням» [53, с. 622].

В американській та французькій окупаційній зоні реорганізація права громад була доручена земельній владі. Політичні діячі парламентів міст були зацікавлені в існуванні єдиного порядку про громади. У травні 1947 року вони подали проект порядку про громади, але не отримали схвалення земель. Лише через рік, об'єднуючи представників земельних міністерств внутрішніх справ і громад (муніципалітетів) у спільній робочій групі, вони повторно виступили з цією ініціативою. Результатом цього був «Вайнхаймерський проект» (*Weinheimer Entwurf*) 1948 року. На порядки громад земель сильно вплинув раніше існуючий лад місцевого самоврядування.

Відтак, уніфікації місцевого самоврядування громад не відбулося. Кожна земля прийняла власний порядок про громади, основні моделі яких були під впливом існуючої традиції місцевого самоврядування землі та окупаційної зони, до якої належала земля. Після об'єднання східні німецькі землі видали власні порядки про громади.



## VI етап: з 1990 року

Місцеве самоврядування після об'єднання Німеччини

**Правове регулювання:** Договір про остаточне врегулювання стосовно Німеччини від 12 вересня 1990 року, Основний Закон ФРН від 23 травня 1949 року, Положення про громади та ін.

**Територіальне розташування.** Нині Німеччина складається з 16 федеральних земель, а саме: Баден-Вюртемберг, Баварія (Вільна країна Баварія), Берлін (одночасно є столицею), Бранденбург, Бремен (Вільне ганзейське місто Бремен), Гамбург (Вільне ганзейське місто Гамбург), Гессен, Мекленбург-Передня Померанія, Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія, Рейнланд-Пфальц, Саар, Саксонія (Вільна держава Саксонія), Саксонія-Ангальт, Тюрингія (Вільна країна Тюрингія) та Шлезвіг-Гольштейн.

**Відмінність від етапу V** «Місцеве самоврядування після поразки у Другій світовій війні до об'єднання Німеччини». Після об'єднання Німеччини 1990 року відбулося прагнення до уніфікації місцевого права; члени громади отримали розширені повноваження стосовно управління своєю громадою; нині здійснюється приведення місцевого самоврядування більшості земель Німеччини до принципів південно-німецької моделі управління (але зі збереженням особливостей місцевого самоврядування в різних землях).

Об'єднання Німеччини відбулося 1990 року на підставі кризи соціалістичного ладу в СРСР. Формальним документом, який заклав основу для об'єднання Німеччини, став Договір про остаточне врегулювання стосовно Німеччини від 12 вересня 1990 року [143].

З 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*) [34]. Своєю конструкцією він базується як на «комунальній конституції», так і на комунальній конституції землі-партнера Північного Рейну-Вестфалії. Однак саме показові елементи, які характеризують конституцію Північного Рейну-Вестфалії,

Бранденбург не включив до своєї конституції. Таким чином, у новій конституції Бранденбургу не вистачає колегіального (двохособового) управління.

«Органами місцевого самоврядування Бранденбургу є рада, бургомістр і головний комітет (*Hauptausschuß*), який, як і адміністративний комітет (*Verwaltungsausschuß*) Нижньої Саксонії, виконує не тільки координаторські функції, але й первинні повноваження» [53, с. 623].

Відповідно до § 33 Положення про громаду землі Бранденбург, «представництво громади обирається загальним, прямим, вільним, рівним та таємним голосуванням терміном на п'ять років» [34]. 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» [34].

Згідно з Положенням про громаду землі Бранденбург, слід 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 має дотримуватися і готувати рішення представництва громади та головного комітету (*Hauptausschuß*). Бургомістр (і почесний і штатний) має право голосувати в представництві громади (муніципальній раді). Однак на засіданнях ради головує представник, обраний з представництва громади, який в основному лише таку функцію і виконує.

«Таким чином, у Бранденбурзі вибудована інакша організаційно-правова форма комунального самоврядування. Вона містить елементи південно-німецької форми (прямі вибори бургомістра) та елементи північно-німецької форми (колегіальність).

Мекленбург-Передня Померанія – єдина з п'яти федеральних земель, які входили до радянської окупаційної зони, що вирішила залишити більшу частину “комунальної конституції” НДР. Таким чином, залишився голова представництва громади (муніципальної ради) та бургомістр, яких обирають опосередковано.

Вони зберегли ті самі компетенції, що й були передбачені “комунальною конституцією”. Проте з 1999 року бургомістр обирається прямими виборами.

Саксонія-Ангальт також не орієнтувалася на північно-німецьку форму. Таким чином, бургомістр обирається прямим голосуванням, у більш крупних громадах він додатково є головою ради, але це не є противагою 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» [148, с. 118–119].

Тюрингія, як і Мекленбург-Передня Померанія, залишила в основі “комунальну конституцію” НДР. Проте Тюринзьке положення про громади та округи [104] передбачає, що бургомістра обирають на загальних, вільних, рівних і таємних виборах безпосередньо громадяни терміном на шість років (§ 28). Однак рада громади замість бургомістра може обрати зі свого складу іншого головуєчого на засіданнях ради.

Для того щоб землі (або в часи НДР муніципалітети) могли реально виконувати свої повноваження, необхідні були ефективні органи місцевого самоврядування. Саме тому необхідна була реформа місцевого самоврядування. «Через те що умови в нових федеральних землях (у п’яти федеральних землях, які входили до радянської окупаційної зони) відрізнялися від умов інших земель федеративної республіки в 60-х та 70-х роках, адже в останніх реформа місцевого самоврядування проводилася вже на основі існуючого місцевого самоврядування, у нових землях реформа просувалася дуже повільно» [129, с. 43].

У цілому «окружні реформи привели до значного скорочення округів у нових федеральних землях. Наприклад, у Бранденбурзі є 14 округів та чотири міста окружного значення замість 38 округів та шести міст окружного значення, зазначена структура виникла після реформи 6 грудня 1993 року.

Реформа місцевого самоврядування ще не завершена у всіх федеральних землях, наприклад наслідки реформи в Тюрингії досі очікуються. Реформа місцевого самоврядування в Тюрингії 2018–2019-х років 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*), партією «Праця і 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 за мету збільшення муніципальних структур. При цьому реформа була розкритикована через зменшення близькості громадян унаслідок розширення органів місцевого самоврядування» [148, с. 119].

Проте Тюринзьким парламентом землі 6-го скликання прийнято «Тюринзький закон про добровільну реорганізацію муніципалітетів 2019 року та адаптацію судово-організаційних норм» (*Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 und zur Anpassung richtsorganisatorischer Vorschriften*) [105].

Щодо нових федеральних земель Г. Пюттнер відмічає: «Однак у цілому спостерігається тенденція відмови від територіальної реформи в сенсі “розширення масштабів” (мається на увазі укрупнення. – З. І.) таким чином, що замість формування об’єднаних місцевих адміністрацій зберігається автономія для невеликих територіальних громад» [91, с. 40].

Нові землі (Баден-Вюртемберг, Гессен, Шлезвіг-Гольштейн та Рейнланд-Пфальц) передбачають у своїх конституціях такий демократичний аспект залучення громадян у вирішення питань місцевого значення, як можливість прямої участі населення шляхом зборів членів територіальної громади, референдуму і петицій. Відповідно до § 20 Положення про громаду землі Бранденбург (BranGO), у Бранденбурзі громадяни можуть подати заявку на референдум з усіх питань місцевого значення [34].

Процес політико-адміністративної трансформації нових земель був сильно визначений інтеграційною логікою процесу об’єднання. З іншого боку, зберігалися важливі аспекти розвитку східнонімецької організації.

Таким чином, роздвоєння ФРН сприяло формуванню різнорідних організаційно-правових форм комунального самоврядування, землі отримали специфічні особливості у своєму законодавстві. Кожна земля має своє Положення про громади та Положення про округи (райони), проте спільним для всіх 16 земель (у т. ч. трьох міст, що мають статус земель) є місцеве самоврядування у ФРН, організоване відповідно до Основного Закону ФРН.

Стаття 28 Основного Закону ФРН від 23 травня 1949 року відповідає традиціям ст. 17 та ст. 127 Веймарської конституції. Відповідно до реч. 2 абз. 1 ст. 28 Основного Закону ФРН, у землях, районах і громадах народ мусить мати представництва, які виникають із всезагальних, безпосередніх, вільних, рівних і таємних виборів. А абз. 2 моделюється зі ст. 127 Веймарської конституції.

Положення ст. 28 Основного Закону містить у собі інституціональні гарантії місцевого самоврядування, які своєю суттю і своєю спрямованістю спрямовані на активність членів громади для їхніх власних потреб, у т. ч. через діяльність членів громади в намаганні утримати наявні та посилити рівень надійності їхніх життєвих благ.

Враховуючи вищевикладене, вбачається, що основою сьгоднішніх правових перетворень не лише Німеччини, але й будь-якої іншої держави, є її історична обумовленість. А тому, задля більш конструктивного та детальнішого аналізу при дослідженні різноманітних правових явищ, потрібно обов'язково звертатись до передумов, які впливали на становлення й розвиток існуючих інститутів.

Таким чином, розвиток місцевого самоврядування у ФРН мав численні особливості, на що значною мірою вплинули реформістські ідеї Генріха Фрідріха Карла фон Штейна, період Веймарської республіки, період націонал-соціалізму, а також влада окупаційних військ після Другої світової війни та об'єднання Німеччини.

## **1.2. Місцеве самоврядування: поняття, сутність, особливості**

Теоретичні напрацювання наук варто розпочинати з характеристики досліджуваних термінів, понять і категорій. «Однакове вживання термінопонять як під час правотворчості, так і в процесі правозастосування запобігає різночитанню, колізіям, неоднозначності, правовим спорам і юридичним конфліктам. Точність уживання термінопонять має особливе значення» [136, с. 11]. Одним зі структурних зрізів у конституційному праві як України, так і зарубіжних держав є місцеве самоврядування.

Основою правового розвитку держави є забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина, утвердження демократичних свобод, верховенства права і закону. Первинним рівнем, що забезпечує зазначені основи, є ефективне місцеве самоврядування, яке має фундаментальний вплив на зростання добробуту територіальної громади, а також виступає регулятором суспільних відносин. До складу територіальної громади належать жителі, що постійно проживають на певній території. До таких жителів належать не лише громадяни, але й іноземці та особи без громадянства (апатриди).

Суспільство реалізує надані йому владні повноваження, беручи участь у здійсненні місцевого самоврядування. Територіальні громади є первинною ланкою, з якої починається участь її жителів у демократичних процесах держави в цілому. Члени територіальної громади мають можливість щоденно практикувати демократичну участь у процесах управління громадою не лише теоретично, але й на практиці. Не в останню чергу через це більшість політиків у парламенті свої перші політичні кроки зробили саме на місцевому рівні. За таких обставин успішна місцева політична діяльність може бути плацдармом для політичної кар'єри в уряді землі чи у федеральному уряді.

У демократичних державах самостійність територіальних громад під час вирішення питань місцевого значення є одним із найважливіших елементів конституційного ладу наряду з визнанням органами місцевого самоврядування верховенства державної влади. Ідея місцевого самоврядування з'явилась через те, що «потреба запобігти зловживанням державної влади та координації повноважень “далеко від людини як творця й адресата права” зумовила думку про

можливість невеликих частин держави вирішувати питання неглобального (не загальнодержавного) значення самостійно» [133, с. 40]. Сприймаючи тезу про те, що «принаймні однією з основоположних цілей (якщо не головною метою) правового регулювання та функціонування суб'єктів публічної влади є превентивна (запобіжна)» [134, с. 29], слід наголосити на тому, що органи місцевого самоврядування відіграють запобіжну роль у частині запобігання авторитарним тенденціям з боку органів державної влади, адже вони на власний розсуд здійснюють управління місцевими справами. При цьому автономія органів місцевого самоврядування є відносною за наявності економічних обмежень, які полягають, наприклад, у сплаті податків.

Самоврядування означає постійне здійснення політичних повноважень з прийняття рішень, а також контроль за тими, хто бере участь у прийнятті тих чи інших рішень.

«У літературі названо принаймні чотири специфічні критерії відмінності місцевого самоврядування від народовладдя (або ж державної влади): 1) суб'єкт. Суб'єктом народовладдя вважається народ (громадяни України всіх національностей), а місцевого самоврядування – територіальна громада (жителі населеного пункту); 2) предмет і інтерес. Предметом народовладдя є вирішення питань загальнодержавного, у т. ч. зовнішньополітичного значення, з урахуванням загальнонародного інтересу; предметом місцевого самоврядування – питання місцевого значення, з урахуванням місцевого інтересу; 3) наявність суверенітету. У народу (як і нації та держави) наявний суверенітет, у територіальній громади – відсутній; 4) нормативні засади за вітчизняними Конституцією та поточним законодавством. Для народовладдя такими є статті 5, 69, 72, 73, 76, 77, 103 Конституції України, законодавство про вибори народних депутатів України, про вибори Президента України, потенційне законодавство про всеукраїнський референдум тощо. Натомість статті 7, 140, 141 Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», законодавство про місцеві вибори, потенційне законодавство про місцевий референдум, а також

статути територіальних громад становлять нормативні засади місцевого самоврядування» [137, с. 14].

Таким чином, місцеве самоврядування визначає сутність народовладдя, є каталізатором розвитку народовладдя та свідчить про самостійне вирішення народом питань місцевого значення.

До переваг самоврядування, що не є винятком, належить: незалежність від державного управління; долучення важливих соціальних груп; демократичні та зручні для жителів адміністрації рішення; не бюрократична й економічна організованість; посилення відчуття солідарності; дружні владні рішення; розвантаження і децентралізація державного управління.

Отже, «децентралізація задовольняє публічні інтереси, не створюючи конфлікти і не провокуючи виникнення загроз сепаратизму. Децентралізована система спроможна узгоджувати індивідуальні, місцеві, регіональні і загальні державні та суспільні інтереси, максимально використовуючи місцеві ресурси та резерви регіональної специфіки. В такому розумінні децентралізація буде одночасно характеризуватись і як прояв розвитку громадянського суспільства, і як елемент вдосконалення механізму держави» [162, с. 90]. «Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що одночасно зберігає єдність держави та її інститутів і розширює можливості місцевого самоврядування. Вона має на меті активізувати населення для забезпечення власних потреб, звужити сферу державного впливу на суспільство, зменшити видатки на утримання держапарату. Даний процес сприяє прямому народовладдю, адже передбачає передачу управління ряду справ локального рівня безпосередньо в руки заінтересованих осіб. Отже, можемо зазначити, що децентралізація сприяє побудові громадянського суспільства, до якого ми так прагнемо» [207, с. 101].

Практично всі перелічені позитивні риси децентралізації увібрало в себе місцеве самоврядування у ФРН, за якого влада стає максимально наближеною до населення, а рівень відповідальності влади залишається ґрунтовним.



Місцеве самоврядування є матеріальною основою та предметом муніципального права. Нині в юридичній літературі склалися принципи відмінності в наданні визначення муніципального права.

Одні вчені пропонують досліджувати муніципальне право як галузь публічного права. Наприклад, О. В. Батанов відзначає, що «муніципальне право належить до публічного права, оскільки воно стосується, насамперед, самостійного виду публічної влади – муніципальної влади, яка належить територіальним громадам і здійснюється ними безпосередньо або через утворювані ними органи, а також регулює відносини, пов'язані з реалізацією та захистом прав людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування – муніципальних прав особи» [139, с. 188].

Однак убачається, що муніципальне право є комплексною галуззю, адже її норми регулюють відносини низки галузей як публічного (конституційне, кримінальне та ін.), так і приватного (цивільне, сімейне та ін.) права.

Інші дослідники, яких більшість, вважають муніципальне право комплексною галуззю права.

П. М. Любченко характеризує муніципальне право як «комплексну галузь права, яка становить собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються в процесі організації та функціонування місцевого самоврядування, а також реалізації форм безпосередньої демократії щодо вирішення питань місцевого значення» [172, с. 19].

О. О. Кутафін та В. І. Фадєєв також вважають, що муніципальне право – «комплексна галузь права, що становить собою сукупність правових норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі організації місцевого самоврядування та вирішення населенням, муніципальними утвореннями безпосередньо, через виборні та інші органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також у процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування» [168, с. 3].

Таким чином, норми муніципального права закріплюють волевиявлення та інтереси територіальної громади і держави в цілому; виступають регулятором суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування; регулюють організацію та здійснення влади членами територіальних громад та їхніми органами.

«В останнє десятиліття європейські вчені все частіше називають “муніципальним правом” право окремих держав-членів ЄС. Таким способом вони протиставляють міжнародне та національне право, одночасно підкреслюючи значущість права ЄС та постійні інтеграційні тенденції в Європі, прогнозуючи все більшу і більшу інтеграцію, внаслідок чого право держав-членів ЄС, цілком можливо, стане муніципальним, а право ЄС – загальнодержавним» [178, с. 426].

Натомість процеси зближення держав-членів ЄС похитнулися в період пандемії COVID-19. Зі стрімким зростанням кількості інфікованих і смертей, держави-члени ЄС повною мірою виявили свою неспроможність діяти злагоджено в часи кризи.

Так звана «європейська згуртованість» у період кризи, що спричинена пандемією, виявила свої слабкі сторони, передусім – крихкість цілісності ЄС. Відсутність солідарних дій держав-членів ЄС виявилася в тому, що європейські партнери Італії завчасно не змогли забезпечити останню належними засобами боротьби з пандемією. Окрім того, у перші часи закриття кордонів між державами-членами ЄС велика кількість населення, опинившись в аеропортах і на вокзалах, не змогли їх покинути.

Таким чином, у період пандемії COVID-19 похитнулися принципи європейської солідарності на користь національних настроїв, як наслідок – уповільнилися процеси становлення права держав-членів ЄС як муніципального права.

Термін «муніципальне право» використовують такі країни, як: Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Королівство Іспанія, Російська Федерація, Сполучені Штати Америки, Україна та ін. У ФРН та на півночі Європи для характеристики цієї галузі права використовують поняття «комунальне право».

Деякі вчені діяльність органів місцевого самоврядування називають муніципальним управлінням, а саме: «...муніципальне управління є діяльністю органів місцевого самоврядування, що спрямована на задоволення суспільних інтересів і здійснюється у визначених чинним законодавством формах; організований процес керівництва, регулювання та контролю органів місцевого самоврядування за розвитком суспільного життя на відповідній території» [205, с. 165]. Із зазначеним важко погодитись з огляду на те, що поняття «управління» має розглядатися наряду з органами державної влади, тоді як органи місцевого самоврядування здійснюють не «управління», а «самоврядування».

Відповідно до ст. 143 Конституції України, «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності». Окрім того, ст.ст. 41, 142 Конституції України також закріплюють таку форму власності, як «комунальна», яка є власністю територіальних громад, сіл, селищ, міст.

Наявність комунальної власності, до якої належить передане державою або іншими суб'єктами чи створюване громадою майно, забезпечує майнову самостійність територіальних громад. У зв'язку з цим деякі вчені [159] пропонують називати цю галузь права «комунальне право», яке є правом місцевого самоврядування.

«Але термін “комунальне право” з деяких причин не сприймається в Україні. В юридичній, науковій, навчальній та іншій літературі все частіше вживається термін «муніципальне право». Відповідну назву мають навчальні дисципліни у вищих навчальних закладах» [182, с. 113].

Згідно з Академічним тлумачним словником (1970–1980), «комуна» означає адміністративно-територіальну одиницю місцевого управління у Франції, Бельгії й деяких інших країнах; поселення міського чи сільського типу [131].

У науковій думці ФРН здебільшого вживаються такі терміни, як: «комунальне самоврядування» (*kommunale Selbstverwaltung*) [86], «комунальне конституційне право» (*Kommunalverfassungsrecht*) [16], «комунальне право» (*Kommunalrecht*) [101].

Згідно з офіційним німецьким словником та зводом правил граматики і правопису «*DUDEN*», «“комунальне право” – це правові положення, які стосуються компетенції муніципальних утворень (громад)» [67].

За ліцензованим німецьким словником «*Wörterbuch Wortbedeutung.info*», під комунальним правом слід розуміти «галузь права, яка регулює становлення, організацію та форми діяльності органів місцевого самоврядування (громад, районів, округів та об'єднань громад для спільного виконання завдань (таких як адміністративно-господарські об'єднання, цільові об'єднання)» [68].

На думку вченого О. Зеєвальда, «комунальним правом є:

- правові норми, які є універсальними до правових ситуацій, організації, завдань, а також форми діяльності, що доручаються місцевим органам влади;
- прототип права, так званий опосередкований орган державної влади» [101, с. 1].

Як убачається з вищевикладеного, терміни «муніципальне» та «комунальне» мають ті самі характеристики, означають одне й те саме правове явище, а отже, можуть використовуватися рівнозначно. Різниця полягає лише в усталеності вживання в різних правових системах, що пов'язано з історичними аспектами.

У сучасній науковій літературі дедалі більше постає актуальним усебічне дослідження та тлумачення місцевого самоврядування.

На думку О. В. Батанова, «місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм» [138, с. 32].

За таких обставин важливим є забезпечення можливості включення органів місцевого самоврядування в процеси правотворчості на місцевому рівні. З урахуванням того, що регіональні органи є найбільш приближеними до громади,

вони першими дізнаються про проблеми населення, а відтак в першу чергу саме органи місцевого самоврядування зобов'язані вчасно реагувати на нові виклики суспільства шляхом нормативного регулювання тих чи інших правовідносин. У такому разі не лише підвищиться рівень захисту членів територіальної громади, але й ліквідуються прогалини в праві, допущені на державному рівні. Саме на регіональному рівні приймаються рішення, які найбільше вплинуть на розвиток або занепад територіальної громади, у зв'язку з чим особлива увага має приділятися вивченню місцевого самоврядування.

Необхідність досліджень місцевого самоврядування підтверджується також тим, що завдяки плюралізму тверджень у конституційному праві не вироблено єдиного підходу до тлумачення цього явища. Існує множинність підходів, які часто суперечать один одному, не вироблено єдиного інструментарію дослідження. А існування органів місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму.

Легальне визначення місцевому самоврядуванню надає ч. 1 ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [145].

В. Ф. Погорілко констатує, що «місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя, влади народу, а саме – муніципальну владу як владу територіальних спільностей» [182, с. 14].

Слова «місцевий» і «муніципальний» не можна ототожнювати хоч би з тієї причини, що місцеве самоврядування включає муніципальне управління та є ширшим поняттям.

Чітке розмежування цим поняттям надає Т. Є. Кубай: «Якщо суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, то муніципального управління – орган місцевої влади (муніципалітет), а також інші муніципальні структури, уповноважені територіальною громадою до виконання своїх функцій

забезпечення збалансованого місцевого соціально-економічного розвитку» [167, с. 233].

Довкола процесу правильного називання і використання досліджуваного інституту й на сьогодні не вщухають спори. Відбувається зміщення термінів, а відповідно – не усвідомлене, помилкове дослідження не названого процесу, а іншого.

Для усунення такого недоліку в практиці застосування терміна 1999 року було опубліковано статтю Н. В. Мішиної та О. А. Фельдман, що значно спростило дослідження майбутнім ученим. Вони наголошують на тому, що поняття «місцеве самоврядування» і «місцеве управління» не є синонімами. «Їх чітке розмежування є вкрай важливим – в першу чергу для реалізації принципу організаційного відокремлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади, для розмежування їхньої компетенції. Діяльність державних (а у федеративних державах – державних і федеральних) органів в конкретній адміністративно-територіальній одиниці слід називати “місцеве управління”. Під час характеристики реалізації органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих їм державою, слід говорити, що в даному випадку органи місцевого самоврядування виконують функції державного управління (додатковим аргументом на користь подібної позиції є те, що витрати, понесені органами місцевого самоврядування на здійснення цих повноважень, компенсуються за рахунок коштів державного бюджету).

Термін “місцеве самоврядування” правильно вживати стосовно до моделі, в якій управлінські дії здійснюються безпосередньо жителями територіальної громади чи їх представниками, вибраними в порядку, передбаченому діючим законодавством. Тобто місцеве самоврядування здійснюється без втручання державних (а в федеративних державах – державних і федеральних) органів. Єдиною системою, відповідною дефініцією для якої буде термін “місцеве самоуправління”, є англосаксонська система, характерна особливістю якої – наявність органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, окрім державного і федеративного (автономного). Що стосується інших систем, для них характерно

наявність як органів місцевого самоврядування, так і органів місцевого управління» [176, с. 100].

О. С. Мельничук виокремлює різницю між «міським правом» і «правом місцевого самоврядування», наголошує на комплексності міського права, яке включає право місцевого самоврядування.

«Зведення міського права до права місцевого самоврядування є неточним, оскільки історично міським правом оформлялося не тільки право обирати свої владні установи, видавати закони, але й здійснювати суд над жителями, підтримувати порядок. Міському праву, таким чином, притаманна саморегуляція, яка не може бути зведена до самоврядування. Більше того, місто – це особливий правовий простір, в якому можуть виникати випадкові зв'язки між різноманітними суб'єктами, а це вже наштовхує на визначення деяких системних параметрів (стабільність або нестабільність) у методології дослідження міського права як правової системи.

Якщо міське право розглядати як частину муніципального права, то це тільки буде звужувати та обмежувати потенційні можливості правової науки. Тоді як міське право – комплексне явище, яке навіть з історичних підстав, не говорячи про сучасність, може бути визнане новим самостійним напрямком в юриспруденції» [164, с. 388].

Варто зауважити, що міське право є скоріше інститутом муніципального права, а сфера дії норм міського права поширюється лише на місто.

В. Ф. Погорілко зазначає, що «за формою муніципальне право є галуззю права, джерела якого – акти як локальних норм права (статути територіальних громад, регламенти рад тощо), так і загальних (загальнонаціональних) норм права (Конституції, законів, підзаконних актів)» [182, с. 12].

З огляду на вищезазначене розуміння форми муніципального права, позиція О. С. Мельничук стосовно міського права як самостійного напрямку в юриспруденції піддається сумніву.

Досить розгалуженою є система джерел муніципального права. Їх (джерела) можна класифікувати за рівнем правового регулювання; залежно від юридичної

сили; за колом суб'єктів, що їх прийняли; за предметом відання місцевого самоврядування та ін.

В основному в науковій літературі переважає класифікація джерел муніципального права залежно від рівня правового регулювання, яка виглядає таким чином: конституція; закони; ратифіковані міжнародно-правові акти; підзаконні нормативно-правові акти у сфері місцевого самоврядування; укази президента й постанови уряду; нормативно-правові акти (статути, рішення представницьких органів місцевого самоврядування), що їх видали суб'єкти системи місцевого самоврядування; рішення конституційного суду (виділяють О. О. Кутафін та В. І. Фадєєв); договори між муніципальними утвореннями та муніципальними утвореннями з іншими суб'єктами права; рішення Європейського суду з прав людини (П. М. Любченко).

Загалом, усі вищезазначені джерела встановлюють правові норми, які виступають регулятором відносин у певній територіальній громаді.

Правова природа місцевого самоврядування досліджується в межах громадської, державної та громадсько-державної теорій місцевого самоврядування.

Громадська теорія місцевого самоврядування походить із «теорії вільних громад» («теорія природних прав вільної громади») (початок ХІХ століття, Франція) та з «господарської теорії» (утворилася в процесі розвитку «теорії вільних громад»).

Здійснивши аналіз позицій прихильників «теорії вільних громад», О. В. Батанов дійшов такого висновку: «Перші концепції локальної демократії виходили саме з розуміння місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади – публічної влади територіальної громади (муніципальної влади)... соціальна основа муніципальної влади (місцевого самоврядування) – громада з її звичаєвим правом як територіальний колектив людей, що проживають спільно» [182, с. 109–110].

Згідно з «господарською теорією», «місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до



яких держава байдужа, а саме – у місцевих громадських та господарських справах. У ці місцеві справи держава не втручається, і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні відносяться до компетенції державної влади» [166, с. 88].

Один з ідейних засновників громадської теорії місцевого самоврядування – М. П. Драгоманов – зазначав: «Забезпечення особистих прав та прав общинного і місцевого самоврядування служить кращою гарантією прав національних... А тому ми вважаємо, що і в цьому питанні найкраще почати побудову “знизу догори”. Фундаментом для обмеження недоторканності національностей і їх вільного розвитку має бути передусім широта особистих прав, свобода приватних асоціацій, а також широта прав общин та уїздів влаштовувати свої справи...» [144, с. 500–501].

Таким чином, суть громадської теорії полягає в тому, що органи місцевого самоврядування: мусять мати широку автономію в управлінні власними справами; діють за принципом «дозволено все, що не заборонено законом»; функціонують самостійно, але керуються законом; безпосередньо дбають про вирішення проблем певної місцевості та задовольняють інтереси місцевого населення; обираються безпосередньо територіальною громадою. Окрім того, посадові особи органів місцевого самоврядування представляють громаду, а не державу, і не є державними службовцями.

Досліджуючи громадську теорію, Н. В. Мішина зазначила: «...на сучасному етапі ця теорія не використовується жодною державою. Дійсно, ця теорія є дещо ідеалістичною. Але вважаємо, що втілення її у життя приведе до найдемократичнішої організації місцевого самоврядування у країні. Безперечно, це вимагатиме політичної стабільності, економічної стабільності, високого рівня правової культури населення, але навряд чи варто різко критикувати чи відкидати цю теорію. Більш плідним був би підхід до неї як, наприклад, до теорії правової держави» [179, с. 166].

Державна теорія місцевого самоврядування набула своєї популярності в 70-і роки XIX століття.

Причиною виникнення зазначеної теорії був розвиток процесів урбанізації та індустріалізації, у зв'язку з чим ступінь взаємодії територіальних громад підвищувався й рівень їхньої самостійності знижувався.

Один із найбільш яскравих вітчизняних прихильників цієї теорії – М. І. Туган-Барановський – відзначає: «Перш за все не потрібно забувати, що державна організація знаходить собі вираження не тільки в центральних державних установах, але і в органах місцевого самоврядування. Ці останні, не менше центральних установ, засновані на примусовому початку... Кожна муніципальна організація мусить мати своє власне господарство, причому в розподілі господарських завдань між державою і різними муніципалітетами має бути покладено правило, щоб все, що може бути виконаним муніципалітетами, покладалося на останні. Центральна державна влада мусить брати на себе лише те, що явно не під силу муніципалітету. Але, звичайно, за державою має залишитися загальна спостережувальна, спрямовуюча і регулююча влада, бо інакше може зникнути загальний план народного господарства і, відповідно, знизиться продуктивність суспільної праці» [200, гл. 8].

О. Ф. Фрицький зауважує, що «державна теорія виходить з того, що місцеве самоврядування є однією з форм (поряд з територіальною автономією) децентралізації державної влади на рівні територіальних колективів, а правоздатність останніх на самостійне вирішення питань місцевого значення трактується її прихильниками як така, що походить виключно від держави» [202, с. 514].

О. В. Батанов додає, що, «на відміну від центральної державної влади, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот (територіальних громад), місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом “дозволено лише те, що передбачено законом”» [182, с. 113].

З огляду на вищевикладене, варто окреслити такі особливості державної теорії місцевого самоврядування: джерелом влади є держава; відсутність поділу

влади на державну та муніципальну; децентралізація влади; реалізація єдиної політики на усій території держави; низька роль ініціативи територіальної громади та обмеження участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Громадсько-державна теорія місцевого самоврядування (теорія муніципального дуалізму) позиціонує подвійну природу місцевого самоврядування, а саме: як вирішення на власний розсуд місцевих справ, так і виконання делегованих державою повноважень. Тобто місцеве самоврядування має незалежність від держави, але тільки в межах виконання власних повноважень. При цьому держава контролює виконання делегованих повноважень.

Н. В. Мішина звертає увагу, що «громадсько-державна теорія місцевого самоврядування є все ж таки ближчою до громадської теорії, тому що виходить із наявності двох різновидів публічної влади – державної і муніципальної, а отже, допускає незалежність органів місцевого самоврядування від державних органів, хоча і не завжди» [179, с. 168].

Особливостями громадсько-державної теорії є те, що органи місцевого самоврядування: не залежать від держави у вирішенні справ територіальної громади, а в політичному плані вони виступають державними інститутами, які мусять виконувати її функції; мають «власні» (не залежать від органів державної влади, але діють у рамках законів) та «делеговані» (діють під контролем та на підставі наданих державними органами завдань) завдання; поєднують повноваження з місцевого самоврядування та державного управління.

Держави, в яких функціонує ця теорія, характеризуються більшою політичною стабільністю, що пов'язано з деякою єдністю влади й виключенням розриву між владою та громадою.

П. М. Любченко вважає, що «основні теорії місцевого самоврядування (громадська, державна, дуалістична) повною мірою не задовольняють новітніх потреб суспільного розвитку. Існуючі у світі муніципально-правові теорії, по суті, є вираженням певних типів правової культури, які об'єктивно складаються в житті конкретних суспільств» [171].

Варто зазначити, що у свій час кожна з вищеперелічених теорій була переважаючою. При цьому тепер більшість держав світу, до яких належать: Естонська Республіка, Італійська Республіка, Канада, Королівство Іспанія, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Республіка Молдова, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Сполучені Штати Америки, Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Японська Держава та ін., використовують громадсько-державну теорію місцевого самоврядування.

На підставі вищезазначених теорій місцевого самоврядування сформовано дві основні системи місцевого самоврядування: англосаксонська (англо-американська) та континентальна (романо-германська, європейська), поділ на які є найзагальнішим і найбільш відомим.

Також виокремлюють змішану, іберійську, радянську, скандинавську, швейцарську, французьку, німецьку, британську, індійську, китайську та інші системи місцевого самоврядування.

Важливим аспектом є те, що у світі немає держав з повністю ідентичними системами місцевого самоврядування, тому їх поділ на дві загальні групи (англосаксонську і континентальну) є більш раціональним, ніж виокремлення та описання систем місцевого самоврядування кожної країни.

Англосаксонська система ґрунтується на основі громадської теорії місцевого самоврядування, характеризується існуванням органів місцевого самоврядування на всіх регіональних рівнях та відсутністю місцевих органів виконавчої влади.

«Відмінна риса цієї системи в тому, що вона не передбачає призначення з центру чиновників для контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Контроль здійснюється шляхом фінансових перевірок за використанням власних коштів, майна, інспекцій міністерств і судового контролю (позови проти органів місцевого самоврядування)» [160, с. 329].

За цієї системи державному уряду та його органам управління належать функції з виконання загальнонаціональних і політичних завдань, а до органів місцевого самоврядування належить виконання поточних справ територіальної громади, які їй передані державою. Діяльність органів місцевого самоврядування

є автономною та прямо не контролювана державою. Автономність органів місцевого самоврядування означає право самостійно вирішувати питання місцевого значення в обсязі, визначеному державою. При цьому автономність виявляється серед іншого в тому, що: органи місцевого самоврядування мають певну свободу для здійснення власних ініціатив; можуть самостійно визначати власну внутрішню структуру; наявна можливість володіти, користуватися та розпоряджатися власним майном і коштами. Наявна виборність представницьких і виконавчих органів.

Континентальна система сформована на підставі поєднання місцевого самоврядування і місцевого управління (державного управління на місцях) і поширена в державах Європи (у т. ч. в Україні та у ФРН), деяких країнах Африки та Латинської Америки.

Значний вплив на континентальну систему мала французька система, але її вплив був не єдиним, що виявилось у існуванні романської (Франція, Італія) і германської (ФРН, Австрія) моделей місцевого самоврядування.

За такої системи наявна виборність представницьких і виконавчих органів на первинному рівні самоврядування, а також призначення державою своїх представників на регіональному рівні. Призначені державою представники отримують серед іншого повноваження контролю за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування нижчестоящего рівня.

«Як правило, органи місцевого самоврядування та органи місцевого управління загальної компетенції мають різні сфери діяльності; органи місцевого самоврядування не підпорядковані органам місцевого управління, проте в ряді випадків мають можливість вдатися до субординаційних та реординаційних заходів» [160, с. 330].

Окрім того, континентальна система, у порівнянні з англосаксонською, встановлює більшу централізацію влади, підпорядкованість нижчих ланок вищим. Місцеве самоврядування розглядається як установлена державою місцева публічна влада та здійснюється шляхом управління.

Отже, принципова різниця англосаксонської та континентальної систем полягає у: ступені централізації (для континентальної системи він більш високий); підпорядкованості (при континентальній системі вертикальна підпорядкованість, а при англосаксонській таку підпорядкованість частково заміняє жорстокий судовий контроль); повноваженнях (при континентальній системі органи місцевого самоврядування можуть робити все, що не заборонено законом, а при англосаксонській – лише те, що передбачено законом); ролі держави (в англосаксонській системі державні органи не можуть втручатися у справи органів місцевого самоврядування, при континентальній – держава та органи місцевого самоврядування мають спільну мету (добробут громади), а тому втручання держави є необхідним) та ін.

Варто підкреслити, що нині відбувається зближення цих систем шляхом взаємообміну тих чи інших характеристик другої із систем. Наявне прагнення до децентралізації влади, що виявляється у скороченні повноважень держави відносно регіонів, при цьому розвивається державне управління. Ідея місцевого самоврядування з'явилась через «потребу запобігти зловживанням державної влади та координації повноважень “далеко від людини як творця й адресата права”» [133, с. 40]. Процес децентралізації влади так само має превентивне призначення, запобігаючи концентрації влади та її віддаленості від жителів.

Значну роль у процесі становлення децентралізації влади відіграють міжнародні стандарти місцевої демократії, надання державою додаткових гарантій самостійності органам місцевого самоврядування, а також забезпечення можливості реалізації місцевих ініціатив.

Доцільно відмітити, що розвиток державного управління виявляється і в тому, що органи місцевого самоврядування, при вирішенні питань місцевого значення, які Конституція та закони вважають належними до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, що виконують владні управлінські функції, зокрема: нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну та розпорядчу.

З цього приводу цікавою є позиція про те, що, з-поміж чотирьох категорій суб'єктів запобігання порушенню прав людини, поділених залежно від критерію

функціональності, тобто основної запобіжної діяльності, яку вони виконують (ідеологічні, нормотворчі, правосприяльні, контрольно-наглядові), «органи місцевого самоврядування видається за можливе уналежнити до нормотворчих суб'єктів. До останніх уналежнено суб'єктів, які беруть участь у створенні нормативної основи діяльності усіх суб'єктів превентивної діяльності» [135, с. 334].

Таким чином, органи місцевого самоврядування є нормотворчими суб'єктами, тобто такими, які беруть участь у створенні нормативної основи діяльності всіх суб'єктів превентивної діяльності, проголошують і закріплюють права людини, процедури їх реалізації та захисту, процедури запобігання перепонам на шляху реалізації прав людини, а також процедури уникнення можливостей діяти неправомірно. Це не може заперечувати наявність контрольно-наглядових функцій (наприклад, місцеві ради заслуховують звіти місцевого голови про діяльність виконавчих органів влади, інформацію керівників правоохоронних органів). Водночас серед нормотворчих функцій муніципалітетів виокремлено дві основні:

«а) установчо-номінативну, що полягає в ухваленні рішень про створення (ліквідацію, реорганізацію), визначення повноважень та формування (призначення, затвердження, обрання, звільнення посадових і службових осіб) органів і установ, що мають на меті запобігання порушенням прав людини;

б) програмно-нормативну, що являє собою затвердження програм й ухвалення правил стосовно заходів запобігання порушенням прав людини. Стосовно програм, то на пленарних засіданнях місцевих рад затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування, зокрема регіональні та місцеві програми профілактики правопорушень. Що стосується власне нормативної складової, то місцеві ради, їх виконавчі комітети ухвалюють різноманітні правила – нормативні акти з питань благоустрою, утримання тварин, торгівлі, містобудування та архітектури,

землеустрою, призначенням яких є запобігання порушенням передусім соціально-економічних і культурних прав людини» [135, с. 334–335].

Таким чином, місцеве самоврядування є багатофункціональним явищем, а вищевказані функції, що є основними напрямками та відображають вид діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечують їх організаційну самостійність та найбільш чітко виявляють соціальне призначення місцевого самоврядування. Установчо-номінативна функція свій розвиток отримала з вирішення питання кількісного складу, структури та апарату ради. Програмно-нормативна функція, хоч і виявляє свої результати за наслідками її реалізації, при цьому є не менш важливою в довгостроковій перспективі. Зазначені функції також є окремими напрямками діяльності в межах здійснюваних повноважень.

З урахуванням викладеного, варто акцентувати увагу на тому, що інститут місцевого самоврядування як в українському, так і в німецькому суспільстві відіграє ключову роль, яка полягає в можливості територіальної громади самостійно та на власний ризик вирішувати актуальні питання місцевого значення.

### **Висновки до Розділу 1**

1. Узагальнено, що перехід від збиральницького до відтворювального типу господарства дав поштовх для розвитку правових структур органів місцевого самоврядування. Населення об'єднувалося в громади, обирало голову громади, організовувало мирські (сільські) та кооперативні збори для вирішення найважливіших питань життєдіяльності громади. З посиленням системи васалітету та панської влади свобода селян частково (тією мірою, якою вона суперечила волі поміщика (феодала, пана) була втрачена. З посиленням поміщицької влади в XVII столітті самостійне значення громад нехтувалося, держава вбачала в них лише сферу державного управління.

2. Резюмовано, що, на відміну від становища в селах, міста мали інтенсивніший розвиток місцевого самоврядування. Всезагальне пруське земське право 1794 року вперше створило єдине право міст для всієї пруської монархії,



місто було визнано привілейованою корпорацією та йому було надано приватноправову правоздатність і дієздатність.

3. Встановлено, що з розширенням наполеонівської влади в Німеччині французька владна система, яка характеризувалася сильною бюрократично-централістичною тенденцією, вийшла на перший план, органи місцевого самоврядування вимагали схвалення державою всіх їхніх рішень.

4. Узагальнено, що розвиток місцевого самоврядування після XIX століття характеризується: а) становленням демократичних принципів управління суспільними справами; б) прагненням залучити населення до управління ними (суспільними справами); в) появою позитивних реформаторських ідей, які порушували авторитарні традиції минулого часу; г) відновленням місцевого самоврядування як духовно-політичної концепції; г) запровадженням сучасних державних наглядових засобів; д) прагненням до децентралізації влади.

5. Доведено, що в часи Веймарської республіки (1919–1933 рр.) стала юридично визнаною така гарантія місцевого самоврядування громад та об'єднань громад, як «право місцевого самоврядування в межах законів», а також роз'яснено порядок виборів громади.

6. Резюмовано, що за часів націонал-соціалізму (1934–1944 рр.) місцеве самоврядування стало більш централізованим та порушило всі децентралізаторські тенденції попередніх етапів розвитку місцевого самоврядування, у т. ч.: а) були заборонені всі види місцевих виборів; б) відбулася стандартизація місцевого конституційного права; в) громадян Німецької імперії (*Deutsches Reich*) було позбавлено більшості прав на участь у вирішенні питань місцевого значення.

7. Узагальнено, що після поразки Німеччини у Другій світовій війні 1945 року військові уряди окупаційної влади знову почали залучати членів громади до управління своєю громадою; відбулося розширення повноважень громади; кожна окупаційна влада надала громадам можливість видавати власні положення про громади. Варто відмітити, що в радянській окупаційній зоні

(Німецька Демократична Республіка) існування зазначених прав здебільшого було формальністю.

8. У результаті об'єднання Німеччини 1990 року відбулась уніфікація муніципального законодавства. Зокрема: а) члени громади отримали розширені повноваження стосовно управління громадою; б) почалося приведення місцевого самоврядування більшості земель Німеччини до принципів південнонімецької моделі управління (але зі збереженням особливостей місцевого самоврядування в різних землях).

9. Дістала подальшого розвитку теза про те, що місцеве самоврядування є матеріальною основою та предметом муніципального права. Муніципальне право – це комплексна галузь права, норми муніципального права закріплюють волевиявлення й інтереси територіальної громади і держави в цілому та виступають регулятором суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування.

10. У контексті порівняльно-правового дослідження місцевого самоврядування в Україні та в Німеччині доведено, що поняття «муніципальне право» і «комунальне право» мають однакові характеристики, означають одне й те саме правове явище, а отже, можуть використовуватися рівнозначно. Різниця полягає лише в усталеності вживання в різних правових системах, що пов'язано з історичними аспектами.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНИ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗЕМЛЯХ ФРН: АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ; СИСТЕМА ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ КОМПЕТЕНЦІЇ

#### 2.1. Адміністративно-територіальний устрій та система органів комунального самоврядування в землях ФРН

2015 року Україна обрала європейський напрям розвитку, згідно з яким інтенсивно поглиблює зв'язок з політикою та законодавством Європейського Союзу. Самостійною сферою є питання органів місцевого самоврядування німецькомовних країн, глибоких теоретичних досліджень яких в Україні досі не було, а отже, ускладнюється впровадження позитивного досвіду розвинених європейських держав у сфері місцевого самоврядування.

Брак глибоких теоретичних напрацювань та наукового діалогу з німецькомовними країнами створює умови, за яких необхідно більш посилено досліджувати законодавство цих держав та виділяти з нього найбільш перспективні порядки і такі, що пасуватимуть нашій правовій системі громадської самоорганізації.

Адміністративно-територіальний устрій Німеччини є п'ятиланковим: федерація, землі, округи, райони та позарайонні міста, громади.

Територія ФРН складається з 16 федеральних земель (*Баден-Вюртемберг, Баварія (Вільна держава Баварія), Берлін, Бранденбург, Бремен (Вільне ганзейське місто Бремен), Гамбург (Вільне ганзейське місто Гамбург), Гессен, Мекленбург-Передня Померанія, Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія, Рейнланд-Пфальц, Саар, Саксонія (Вільна держава Саксонія), Саксонія-Ангальт, Тюрингія (Вільна держава Тюрингія), Шлезвіг-Гольштейн*), у складі яких три міста зі статусом земель (Берлін, Бремен, Гамбург), які не поділені на дрібніші адміністративно-територіальні одиниці. «Також три землі називаються “вільна держава” (Баварія, Саксонія, Тюрингія), але особливих прав порівняно з іншими

землями ці землі не мають. Федеральні землі мають свої конституції та органи влади, які у своїй діяльності застосовують принципи республіканізму, демократизму, правової та соціальної держави» [155, с. 37–38].

У районах, позарайонних (прирівняних до району) містах та громадах утворюються органи місцевого самоврядування, які не є суб'єктами державного управління, але можуть виконувати деякі державні повноваження.

«Райони, позарайонні міста та громади є самостійними юридичними особами, діяльність яких розповсюджується на певну територію. Також ці органи місцевого самоврядування мають тісні партнерські відносини» [155, с. 38].

Найкоротшу дистанцію між жителями та владою займає рівень влади органів місцевого самоврядування. Хоч і наявний контраст повноважень органів місцевого самоврядування в конституціях різних земель, проте вбачається і спільна система, де-факто сильним законодавчим захистом органів місцевого самоврядування є незалежність їхніх фінансових коштів від федерації та земель.

Кожна громада є не лише територіальною, а й господарською одиницею. Вона має право здійснювати власну економічну діяльність – створювати підприємства, купувати й продавати землю та майно, інвестувати у привабливі комерційні проекти в Німеччині та за кордоном, відкривати рахунок у комерційному банку за власним вибором.

Самоврядування відповідно до сучасної німецької доктрини також означає, що державні завдання вирішують юридичні особи публічного права. Федерація і землі, таким чином, є не єдиними суб'єктами державного управління: громади і райони виконують покладені на них функції або як інститути самоврядування, або від імені держави за розпорядженням державного органу в рамках делегованих їм функцій.

Кожна земля самостійно визначає структуру та повноваження органів місцевого самоврядування (у конституціях земель і спеціальних законах).

«У ФРН органи місцевого самоврядування першочергово створювалися і формувалися в межах поселень. В подальшому формування органів місцевого самоврядування здійснювалося в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Організація місцевого самоврядування на інших територіях можлива на основі об'єднання окремих громад» [155, с. 38].

«Сьогодні в основі місцевого самоврядування лежить самовизначення громадян у рамках адміністративно-територіальних одиниць, організованих за принципом децентралізації. Йдеться про протидію державному централізму: рішення мають прийматися децентралізовано, на місцях, тобто люди на місцях мусять мати право самостійно вирішувати свої проблеми. Громади є основою демократичного державного порядку» [175, с. 77–78].

Таким чином, територіальну основу місцевого самоврядування складають територіальні громади. Парламент землі встановлює територіальний устрій та межі громад. Межі та склад території територіальної громади вказуються в її статуті. Також статутами передбачається, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами, визначають можливість введення податків та порядок їх стягнення, оформлення видатків громади, організацію місцевого управління та ін. Отже, статут є основним нормативно-правовим актом та своєрідною малою конституцією територіальної громади.

«За допомогою органів місцевого самоврядування здійснюється організація влади на місцях з урахуванням принципу децентралізації, громади наділяються правом вирішення питань місцевого життя, управління місцевими справами. Вважається, що право громадян брати участь в управлінні найбільш безпосередньо здійснюється на рівні територіальної громади. Органи місцевого самоврядування не є складовою частиною державного механізму управління та не входять в систему органів державної влади, у зв'язку з чим являються самостійною формою реалізації народом публічної влади, а їх діяльність носить владний характер.

З огляду на владний характер діяльності органів місцевого самоврядування, їх рішення, прийняті в межах повноважень, носять обов'язковий характер на території територіальної громади для всіх підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадян та громадських об'єднань» [155, с. 38].

«Органи місцевого самоврядування є третьою ланкою державного ладу ФРН, Федерація та Землі скеровують їхні завдання. Наряду з цим в рамках місцевого самоврядування вони отримують делеговані (державні, пов'язані з вказівками) та власні повноваження, які здійснюють на власний розсуд, та фінансові можливості» [147, с. 235].

До власних повноважень належать обов'язкові та факультативні повноваження. Обов'язкові повноваження надані територіальним громадам у законодавчому порядку (пожежна охорона, санітарний нагляд, водовідведення, муніципальні шляхи сполучення, школи, дитячі садочки, кладовища, лікарні, транспорт та ін.). До факультативних повноважень належить створення об'єктів соціально-культурного призначення (бібліотеки, музеї, будинки пристарілих, зоопарки та розвиток: спорту, туризму, культури, освіти та ін.). Власна сфера повноважень громади визначається законодавством.

«В разі виконання делегованих повноважень (повноважень від імені держави, які виконуються або самостійно через приписи державних установ, або в силу особливих вказівок), органи місцевого самоврядування виступають як державно-владні органи, діяльність яких підконтрольна державі» [147, с. 235]. До делегованих державою повноважень належать: робота реєстраційних відділів, служб реєстрації актів цивільного стану, нагляд за підприємницькою діяльністю, утримання лікарів і вчителів, надання субсидій та ін. Наділяючи органи місцевого самоврядування певними повноваженнями, держава всебічно забезпечує їх виконання, у т. ч. шляхом надання матеріальних і фінансових ресурсів. Окрім того, держава залишає за собою право контролю за реалізацією цих повноважень, що означає давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації делегованих повноважень, оцінювати рішення органів місцевого самоврядування з точки зору законності й доцільності та ін.

Органи місцевого самоврядування організують виконання федеральних законів та правових актів суб'єктів федерації.

Повноваження, які виникають між громадами (наприклад, шляхи сполучення, приміське пасажирське сполучення) або для однієї громади, є занадто

малими (наприклад, лікарні, професійні училища, особливі школи, вивіз сміття), здійснюються об'єднанням громад.

Досвід ФРН у розмежуванні повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади був би корисним і для України.

Нині повноваження органів місцевого самоврядування визначені ст. 143 Конституції України [161] та розділом II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [189], що в будь-якому разі встановлює певні межі компетенції.

«В Україні оптимізація системи органів місцевого самоврядування, розширення повноважень громад, при реформуванні місцевого самоврядування, потребуватиме спеціальної вказівки в законодавстві стосовно їх повноважень, що попередить колізії стосовно компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Таку вказівку можна перейняти з досвіду ФРН та конституційно закріпити, що до повноважень органів місцевого самоврядування відносяться усі питання місцевого життя за винятком тих повноважень, які законом віднесені до компетенції інших органів» [147, с. 235].

«Місьцеве самоврядування утворює єдину систему в межах відповідних муніципальних утворень, а система місцевого самоврядування, що склалася в одному муніципальному утворенні, абсолютно незалежна від аналогічної системи в будь-якому іншому муніципальному утворенні» [201, с. 133–134].

Структура (або рівні) місцевого самоврядування залежить від адміністративно-територіального устрою держави. У ФРН місцеве самоврядування має два рівні: громади та райони.

Громади мають право самостійно організовувати та управляти власними справами в рамках закону, особливо це стосується виборів бургомістра та представницьких органів. Місцеві вибори є проявом суспільної думки певної громади, сприяють політичній активності жителів та формуванню політичної свідомості, надають можливість самостійно контролювати склад органів місцевого самоврядування.

«Для громад право самоврядування означає можливість виконувати свої завдання самостійно та автономно, без вказівок вищих органів, в межах власної компетенції. Право самоврядування забезпечує громадам власне коло діяльності, яке, в основному, охоплює всі їхні справи» [150, с. 46].

«Право самоврядування громад означає: всебічну юрисдикцію громади; право видавати обов'язкові правила в межах своєї компетенції; персональну відповідальність за належне управління завданнями громади» [155, с. 38].

«Важливим видом відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням, а відповідно й державним управлінням (державні службовці також є громадянами, які належать до відповідних територіальних громад) є втрата довіри населення. Правова категорія “втрата довіри населення” є, на думку автора, найважливішим елементом не лише правової доктрини місцевого самоврядування, місцевої демократії, а й народовладдя в цілому.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед державною владою у разі, коли внаслідок їх дій чи бездіяльності відповідна місцева рада стає неплатоспроможною або під час реалізації державних повноважень за рахунок наданих субвенцій відбувається нецільове використання бюджетних коштів» [205, с. 163–164].

Отже, інститут відповідальності органів місцевого самоврядування є елементом їхнього правового статусу, засобом стримування дій виключно в межах нормативно-правових актів, стимулом ефективного функціонування, а також запобігає зловживанню владою та можливим корупційним складовим.

«Отже, гарантія самоврядування охоплює право вирішувати все, що трапляється в зоні юрисдикції громади, окрім того, що держава вважає належним до компетенції інших органів влади» [65].

«Визначення питання, коли діє юрисдикція громади, а коли ні, – не завжди є простим та часто регулюється практикою судочинства» [149, с. 86].

Наприклад, Ганноверський адміністративний суд рішенням від 12.01.2017 року у справі 1В 7215/16 [128] вирішив, що громада не компетентна в



питанні надання чи ні дозволу на участь диких тварин у цирку, навіть за умови, що цирк знаходиться на території цієї громади. Отже, заборону диких тварин у циркух може регулювати виключно федеральний законодавець.

Вищим органом нагляду, який здійснює адміністративний контроль над функціонуванням місцевого самоврядування, є Міністерство внутрішніх справ.

У Північному Рейні-Вестфалія також наявна судова практика розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та державних органів.

Федеральний конституційний суд у рішенні від 18 липня 2001 року у справі 2 BvR 1176/99 [11] вирішив, що конституційна скарга міста Крефельд стосовно обмеження його прав, передбачених реч. 1 абз. 2 ст. 28 Основного Закону, не підлягає задоволенню, бо до компетенції органів місцевого самоврядування не належить вирішувати питання поділу території міста на виборчі округи.

Це свідчить не лише про роль судових органів у тлумаченні законодавства, але й про високий рівень самостійності громад.

Стаття 93 Основного Закону ФРН надає громадам право захисту від втручання з боку законів федерації чи землі, що порушують право самоврядування, шляхом подачі конституційної скарги (*Verfassungsbeschwerde*). Конституційна скарга подається до Федерального конституційного суду Німеччини (*Bundesverfassungsgericht*), якщо вона (скарга) стосується федеральних законів, та до відповідного конституційного суду землі, якщо стосується законів землі.

У разі якщо правові норми федерального чи земельного рівня (формальні закони, правові акти, законодавчі акти) порушують права місцевого самоврядування громад чи об'єднань громад, то останні можуть безпосередньо захищатися від зазначеного правового регулювання на конституційному рівні.

Право подання конституційної скарги є єдиною конституційною процедурою, в якій органи місцевого самоврядування можуть брати участь та стверджувати, що їхні права були порушені. При цьому органи місцевого самоврядування не мають права подавати заявки в процесі абстрактного нормоконтролю, за якого на конституційність перевіряються нормативні акти

органів державної влади та договори між ними, а також не є сторонами у спорах між федеральною владою та землею.

Можливість подання органами місцевого самоврядування ФРН конституційної скарги не означає права подавати їх в усіх випадках суперечності законів Основному Закону. У цьому разі йдеться лише про контроль забезпечення інституційної гарантії самоврядування відповідно до ст. 28 Основного Закону, а не про правовий захист основних прав.

Допустимим предметом конституційної скарги є федеральні закони та закони земель, а також інші нормативно-правові акти, що негативно впливають на гарантії самоврядування.

У разі якщо закон землі порушує право місцевого самоврядування, то єдиним засобом правового захисту є подання конституційної скарги до конституційного суду землі. Наприклад, у п. 5а ст. 75 Конституції землі Північний Рейн-Вестфалія від 28 червня 1950 року відмічено, що «конституційний суд приймає рішення по конституційних скаргах громад та об'єднань громад, які можуть бути подані з твердженням про те, що закон землі порушує положення цієї конституції землі Північний Рейн-Вестфалія, що стосуються права на самоврядування» [118]. Конституційна скарга подається до Федерального конституційного суду в разі порушення федеральним законом права на місцеве самоврядування.

Інші засоби правового захисту (наприклад, звернення до Федерального конституційного суду з конституційної скаргою на закон землі чи, навпаки, звернення до конституційного суду землі з конституційної скаргою на федеральний закон) не діють з огляду на різні вимоги щодо прийнятності конституційних скарг.

Якщо громада прямо виступає проти федерального закону, який порушує її право на самоврядування, подання конституційної скарги до Федерального конституційного суду є єдиним засобом правового захисту. У такому разі конституційна скарга до конституційного суду землі виключається, оскільки вона може бути використана лише для перегляду закону землі.

Конституційна скарга органів місцевого самоврядування може мати успіх з огляду на таке, що не є винятком, якщо:

- конституційну скаргу подає суб'єкт, який має право на її подання;
- місцеву владу представляє відповідний орган;
- наявний предмет конституційної скарги (федеральні закони, закони землі, постанови та ін.);
- наявне порушення конкретного права органів місцевого самоврядування;
- вичерпані інші засоби правового захисту або їх (інших засобів) не існує;
- вона обґрунтована (дійсно існує порушення ст. 28 Основного Закону);
- земля чи федерація своїми законами: переймає завдання самоврядування; надає можливість органам державної влади регулювати питання місцевого значення, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування;
- закон (норма закону, постанова та ін. нормативно-правовий акт) порушує гарантії місцевого самоврядування, закріплені Основним Законом.

«На відміну від ФРН, в Україні ні чинним законодавством, ні навіть зареєстрованими проектами законів не передбачено можливості звернення органів місцевого самоврядування з конституційною скаргою до Конституційного Суду України» [147, с. 237].

Про «необхідність комплексного реформування місцевого самоврядування стало очевидним ще з часів проголошення незалежності України. Зміна економічної та демографічної ситуації зумовила обрання державою курсу на децентралізацію, що матиме наслідком передання максимально можливого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування й органів державної влади» [155, с. 38]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (далі – Концепція) [191].

1 липня 2015 року за № 2217а зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), ініціатором якого виступив Президент України [192].

«Такими діями Україна порівняно нещодавно стала на шляху надання органам місцевого самоврядування можливості самостійного управління власними справами та під власну відповідальність, що у ФРН вже вдало випробувано роками» [155, с. 38].

Європейський напрям розвитку обумовлює поступову конвергенцію нашого законодавства до європейських стандартів, саме тому наступне дослідження, у т. ч. німецького досвіду, необхідне для поглиблення політичної асоціації. Окрім того, дослідження німецької самоорганізації населення сприятиме підтримці міжрегіонального співробітництва та зміцненню міжлюдських контактів обох країн. У подальшому не виключена можливість взаємних контактів місцевих громад України та Німеччини, що сприятиме також і регіональній стабільності.

«Надання органам місцевого самоврядування можливості самостійного управління власними справами та під власну відповідальність потребує правових гарантій захисту від втручання зі сторони законів держави, що порушують право самоврядування. Однією з таких гарантій захисту може бути інститут конституційної скарги» [147, с. 238].

«Громадою може бути місто, сільське поселення, сукупність декількох поселень. Обов'язковою умовою існування громади, передбаченою конституціями всіх земель, є роздільне існування представницького і виконавчого органу влади. Органи влади громади формуються шляхом виборів, які для представницького органу є прямими, рівними і загальними. У малих громадах роль представницького органу можуть здійснювати збори всіх жителів» [175, с. 82].

«Вони (громади. – З. І.) є основою цілісності держави» [124]. Такий вислів користувався авторитетом як у 1819 році, так і сьогодні. Основоположним є те, що громади відповідають за більшість проблем і завдань, які існують на їхній території (всебічна юрисдикція громад, принцип універсалізму). Всебічна юрисдикція громад в окремих випадках може бути обмеженою лише на законодавчому рівні.

Райони і прирівняні до району міста формують такий рівень системи місцевого самоврядування ФРН.

«Райони традиційно розглядаються в німецькому праві як об'єднання громад – це, зокрема, відображається на способі їх фінансування і на складі депутатів. Однак у районах існують виборні органи, райони є юридичними особами, мають свою, встановлену законом, компетенцію і формують самостійний рівень місцевого самоврядування... Наряду з районами, що включають до свого складу декілька громад, існують міста-райони. Це великі міські центри, які володіють як компетенцією громад, так і компетенцією районів та мають єдині органи управління» [175, с. 82–83].

«Міста зі статусом земель (міста-держави: Берлін, Бремен, Гамбург) мають одночасно статус громад та земель (суміщають земельний та громадський рівні управління)» [147, с. 238].

Незважаючи на однакову структуру (або рівні) місцевого самоврядування у всіх землях ФРН (окрім Баварії), у кожній федеральній землі наявні й особливості правового регулювання місцевого самоврядування. Кожна земля у ФРН має свою конституцію, а також приймає спеціальні закони, що стосуються місцевого самоврядування, чим забезпечується деталізація нормативного регулювання зазначеного питання.

«Так, **Баден-Вюртемберг** розподілений на чотири адміністративні округи, які знаходяться під відповідним управлінням: Фрайбург; Карлсруе; Тюбінген та Штутгарт.

В Баден-Вюртемберзі 01 січня 2015 року вступила в дію велика владна реформа. Трьохступенева конструкція стала визначальним структурним елементом земельної влади.

На чолі стоять десять міністерств (міністерство землі; міністерство внутрішніх справ, дискретизації та міграції; міністерство фінансів; міністерство культури, молоді та спорту; міністерство науки, досліджень та мистецтва; міністерство з питань навколишнього середовища, клімату і енергетики; міністерство економіки, праці та житлового будівництва; міністерство соціальних

справ та інтеграції; міністерство у справах сільських округів і захисту прав споживачів; міністерство юстиції та Європи; міністерство транспорту); середній рівень займають управління чотирьох окружних адміністрацій; нижчий рівень займають земельні райони та прирівняні до районів міста.

Адміністративні округи, а для окремих завдань – регіональні об'єднання, стоять між землею та громадами як офіційна проміжна інстанція управління» [147, с. 239].

Вони здійснюють правовий контроль над містами, районами міст, громадами, цільовими об'єднаннями громад та регіональними об'єднаннями. Через нижчі адміністративні установи вони здійснюють державний і правовий нагляд. Адміністративні округи здійснюють свою діяльність у рамках закону та є підконтрольними одночасно.

У «рамках нагляду адміністративні округи є важливими помічниками для районів та позарайонних (те саме – прирівняних до району) міст. Вони несуть відповідальність за затвердження бюджетів районів та позарайонних міст (адміністративний округ Штутгарт).

В регіонах інституціональне співробітництво здійснюють дванадцять регіональних об'єднань: об'єднаний регіон Штутгарт; регіональні об'єднання Хайльбронн-Франкен, Неккар-Альб, Мітлерер Оберрайн, Нордшварцвальд та ін.

Регіональні об'єднання відповідальні за територіальний порядок та розвиток регіонів. Потреби населення, такі як райони забудови, шляхи сполучення, вільний час, відпочинок, комунальні служби та гарний ландшафт, є завданнями регіональних об'єднань» [147, с. 239–240].

«...Координують міжміське планування та в термінових випадках впливають на різномірний розвиток, такий як приріст населення, недолік робочих місць, підвищення комплексу потреб у транспортних послугах, в певний період і в межах певної території» [155, с. 38].

Правовою основою діяльності регіональних об'єднань є Закон державного планування (*Landesplanungsgesetz*) Баден-Вюртембергу [76].

Конституція Баден-Вюртембергу від 11 листопада 1953 року (зі змінами від 01.12.2015 р.) [111] у ч. 1 ст. 71 зазначає, що земля гарантує громадам, об'єднанням громад та об'єднанням громад для здійснення сумісних проектів право на самоврядування. Вони управляють своїми справами в рамках закону та несуть відповідальність у рамках закону. Те саме належить і іншим публічно-правовим об'єднанням та установам, які мають діяти відповідно до закону.

«Вільна держава **Баварія** є єдиною землею ФРН, в якій місцеве самоврядування діє над районним рівнем, – на рівні округів» [155, с. 38].

«У Баварії структура місцевого самоврядування є трьохрівневою. Найнижчий рівень формують громади, потім – райони, найвищим рівнем виступають округи. Місцеве самоврядування регулюється нормами положень про громади, райони, округи» [64].

На земельному рівні право місцевого самоврядування закріплене у ст.ст. 10, 11 Конституції Вільної держави Баварія від 15 грудня 1998 року (зі змінами від 01.01.2014 р.) [107].

Відповідно до ст. 10 Конституції Вільної держави Баварія, кожне позарайонне місто, район і громада є органами самоврядування.

На підставі ст. 11 Конституції Вільної держави Баварія кожна частина державної території закріплена за певною громадою. Виняток становлять певні незаселені площі (торгівельні райони).

Стаття 97 Конституції землі **Бранденбург** від 20 серпня 1992 року [112] передбачає, що громади й об'єднання громад мають право на самоврядування. Громади й об'єднання громад виконують на своїй території всі завдання місцевої влади, які не підпадають під дію інших органів відповідно до цієї Конституції чи закону.

Частиною 5 ст. 97 вищевказаної Конституції передбачено, що деталі регулюються законом.

Комунальний устрій землі Бранденбург [70] є найважливішим законом для органів місцевого самоврядування в Бранденбурзі. Він регулює структуру територіальних громад, визначає, що є районом, позарайонним містом, містом,

громадою чи районом міста, визначає їхні обов'язки і статус бургомістра, регулює повноваження, здійснює нагляд і перевірки, а також установлює правові, внутрішні та фінансові основи діяльності [147, с. 241].

У комунальному устрої термін «громада» використовується як узагальнена назва для районів, позарайонних міст і громад.

«Основою місцевого самоврядування є управління, без якого жоден муніципалітет не зможе виконувати свої завдання. Особа, яка хоче бути начальником районного управління, бургомістром чи представником ради, повинна детально знати основи управління, оскільки ними визначаються, серед іншого, повноваження, права та обов'язки. Окрім того, на місцевому рівні члени громади отримують широкі можливості впливу на політичне життя громади» [155, с. 39].

«Управління селом, селищем, містом, забезпечення належної якості надання публічних послуг територіальній громаді потребують наявності не тільки управлінського хисту, а й відповідної освіти, професіоналізму та компетентності» [183, с. 316].

«Громади формують найнижчий рівень органів місцевого самоврядування, наділені правом самоврядування та формування власного бюджету, є найважливішою складовою громадянської взаємодії. Існує різниця між громадами району та позарайонних міст; приналежними до адміністративного управління та вільними від адміністративного втручання» [66].

«Районними є сільські та міські громади, які належать до одного району (таких в Бранденбурзі більшість). Громади обирають своїх представників, представниками в містах є міська рада депутатів (*Stadtverordnetenversammlung*). Бажаючий стати представником може виставляти свою кандидатуру на всезагальних місцевих виборах (виборах до місцевих органів влади).

Позарайонними, які не належать до жодного району, в Бранденбурзі є чотири міста. Позарайонні міські громади мають в своєму розпорядженні особливий потенціал. Вони виконують такі ж завдання, як і районні громади, а також



завдання, які, як правило, виконуються районом. Нагляд над такими містами здійснює Міністерство внутрішніх справ.

Позарайонні міста отримують численні функції в сфері культури, освіти, навчання та досліджень» [155, с. 39].

У більшості випадків громади в Бранденбурзі є приналежними до адміністративного втручання. Це означає об'єднання деяких громад зі спільним управлінням. Наприклад, такими є громади Бад-Зарова (*Bad Saarow*), Дінсдорф-Радлова (*Diensdorf-Radlow*), Лангевалю (*Langewahl*), Райхенвальду (*Reichenwalde*) та Вендіш-Ріцу (*Wendisch Rietz*), які підпорядковуються управлінню Шармютцельзе (*Scharmützelsee*) [2].

«На чолі управління стоїть штатний працівник – начальник управління. Він обирається управлінським комітетом, який складається з бургомістрів та інших представників громад, терміном на вісім років. Передусім управління створене для підвищення функціональної продуктивності менших громад. Існування управління має безпосередній інтерес для членів громад, так як надає чимало послуг. Наприклад, в даній установі громадяни отримують паспорти.

Управління не очолює обраний прямими виборами представник, але громади зі спільним управлінням кожні п'ять років в межах місцевих виборів обирають міську раду депутатів чи представництво громади та бургомістра. Бургомістр в таких громадах працює на громадських (добровільних) засадах.

Спільне управління громад існує не лише в землі Бранденбург, а й в Мекленбурзі-Передня Померанія, Шлезвіг-Гольштейні та Саксонії-Ангальт. Такі ж управління існували і в Рейнланд-Пфальці (до 1970 року), Саарі (до 1974 року) та Північному Рейні-Вестфалія (до 1975 року).

Вільні від адміністративного втручання громади мають власну штатну адміністрацію. На чолі стоїть обраний на вісім років штатний бургомістр (на противагу бургомістру в громадах зі спільним управлінням, який працює на громадських засадах). На території таких громад можуть утворюватися райони (як частина населеного пункту), які не мають самостійного управління» [155, с. 39].

У великих містах ФРН може існувати декілька бургомістрів, наприклад: бургомістр будівництва (*Baubürgermeister*), бургомістр культури (*Kulturbürgermeister*), соціальний бургомістр (*Sozialbürgermeister*), шкільний бургомістр (*Schulbürgermeister*) та ін. Вказаних бургомістрів призначає обер-бургомістр, в основному вони відповідають за особливі вузькоспеціалізовані сфери відповідальності порівняно з обер-бургомістром, який відповідає за підготовку та реалізацію рішень, є законним представником громади, несе відповідальність за загальне керівництво та деякою мірою є менеджером усіх службовців громади.

«Райони, на чолі з начальником районного управління, утворюють третю частину структури самоврядування. Райони та до них приналежні громади і міста поділяють повноваження. При цьому район переймає міжвідомчі та міжрегіональні повноваження, які перенавантажували б окремі місцеві територіальні одиниці, наприклад регіональне планування. Район має компенсаційну (зрівнювальну) функцію, повинен вирівнювати різний розвиток та ефективність окремих громад.

До типових повноважень, які повинен виконувати район, належать: збір та утилізація відходів, допомога дітям та неповнолітнім, представництво центрів професійного навчання, підтримка загальноосвітніх шкіл, місцеві лікарні, базове забезпечення осіб, які шукають роботу.

В той же час райони та позарайонні міста є нижчими державними органами влади та виконують повноваження Землі. Так, вони здійснюють нагляд над приналежними до адміністративної влади громадами. Передусім це повноваження в галузях порядку та безпеки. В таких галузях місцеві територіальні одиниці не мають прав самостійно приймати рішення. При цьому район та позарайонне місто не може обмежити приналежні до адміністративної влади громади в завданнях самоврядування, які гарантує Основний закон. Наприклад, вони не можуть планувати закриття початкової та основної школи без активної участі громад (приналежних до адміністративного управління) в прийнятті рішення. Інакше це порушувало б право місцевого самоврядування» [155, с. 39].

Право на самоврядування закріплене у ст. 137 Конституції землі **Гессен** від 1 грудня 1946 року [113].

«Гессен поділений на три округи (*Regierungsbezirk*), які в свою чергу поділяються на земельні райони (*Landkreis*) та позарайонні міста (*Kreisfreie Stadt*), а останні (райони та міста) включають громади (*Gemeinde*), великі міста поділяються на місцеві округи (*Ortsbezirk*).

Місцеве самоврядування у Гессені здійснюється в районах, позарайонних містах та громадах» [155, с. 39].

У Гессені громадяни обирають органи місцевого самоврядування на 5 років. Кількість обраних представників залежить від величини громади та регулюється § 38 Гессенського порядку про громади (*Hessische Gemeindeordnung*) [51]. У громадах, де 3 000 жителів, число представників громади складає 15 осіб. Через те що кількість представників збільшується залежно від величини громади, то, наприклад, у Франкфурті був 81 представник, у Вісбадені найбільша кількість представників становила 93 особи.

На земельному рівні правове регулювання організації місцевого самоврядування закріплене у ст. 72 Конституції землі **Мекленбург-Передня Померанія** від 23 травня 1993 року [114].

«Місцеве самоврядування у Землі Мекленбург-Передня Померанія здійснюється у земельних районах, прирівняних до районів містах та громадах.

Після реформи об'єднання адміністративно-територіальних утворень у 2011 році Земля поділилася на 6 районів (*Landkreis Ludwigslust-Parchim, Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, Landkreis Nordwestmecklenburg, Landkreis Rostock, Landkreis Vorpommern-Greifswald, Landkreis Vorpommern-Rügen*) та 2 прирівняних до районів міста (*Rostock, Schwerin*). З тих пір райони даної Землі вважаються одними з найбільших в Німеччині» [155, с. 40].

Місцеве самоврядування в цій землі регулюється Комунальним устроєм землі Мекленбург-Передня Померанія від 13 липня 2011 року [71].

«Місцеве самоврядування у **Нижній Саксонії** здійснюється у районах (*Landkreis*) та позарайонних містах (*Kreisfreie Stadt*). Райони складаються з міст

(*Stadt*) та союзу громад (*Samtgemeinde*). Міста поділяються на міські округи (*Stadtbezirk*), а союз громад – на громади, громади – на селища (*Ortschaft*)» [155, с. 40].

Абзац 1 ст. 57 Конституції Нижньої Саксонії від 19 травня 1993 року гарантує право місцевого самоврядування [84].

**«Північний Рейн-Вестфалія** поділяється на 5 округів, які складаються з районів та позарайонних міст. До району входять міста та громади. Місцеве самоврядування здійснюється в районах, позарайонних містах та громадах» [155, с. 40].

Право місцевого самоврядування гарантує ст. 78 Конституції землі Північний Рейн-Вестфалія від 28 червня 1950 року [118].

Спеціалізованим нормативно-правовим актом для регулювання місцевого самоврядування на рівні землі є Положення про громади землі Північний Рейн-Вестфалія від 14 липня 1994 року [35].

**«Рейнланд-Пфальц** складається з районів та позарайонних міст. Райони поділяються на міста та громади, великі міста складаються з округів міста. Місцеве самоврядування в цій землі організовано в районах, позарайонних містах та громадах» [155, с. 40].

Стаття 49 Конституції землі Рейнланд-Пфальц від 18 травня 1947 року [121] закріплює право місцевого самоврядування.

Окрім цього, місцеве самоврядування регулюється ще й Положенням про громади від 31 січня 1994 року [39].

Положення про громади закріплює повноваження громад, установлює їхні представницькі та виконавчі органи, визначає економічні основи громад та їхнє майно, а також інші особливості.

**Саар** поділяється на райони та районне регіональне об'єднання міста Саарбрюккен (*Saarbrücken*). Місто Саарбрюккен складається з чотирьох міських округів: Центр (*Mitte*), Захід (*West*), Хальберг (*Halberg*) та Дудвайлер (*Dudweiler*), кожен міський округ має власну окружну раду та бургомістра.

«Райони поділяються на міста та громади. В свою чергу міста поділяються на міські округи, а громади – на громадські округи» [147, с. 247].

«Органи місцевого самоврядування в Саарі функціонують в районах, прирівняних до району в містах та в громадах» [155, с. 40]. Місцевому самоврядуванню присвячений восьмий розділ Конституції землі Саар від 15 грудня 1947 року [117].

Детально місцеве самоврядування в Саарі регулюється Законом про місцеве самоврядування від 15 січня 1964 року [69].

Територія **Саксонії** поділяється на райони та позарайонні міста. Райони поділяються на міста та громади. Міста складаються з міських округів, а громади – із селищ.

«До 2012 року райони та позарайонні міста входили в три земельні дирекції: Дрезден, Лейпциг та Хемніц. 1 березня 2012 року, після реформи адміністрацій, була заснована Саксонська земельна дирекція з центром у Хемніці» [147, с. 247].

«Місцеве самоврядування в даній землі організоване в районах, позарайонних містах та громадах» [155, с. 40]. Воно регулюється ст. 84 Конституції Вільної держави Саксонії від 27 травня 1992 року [108] та Саксонським положенням про громади від 9 березня 2018 року [26].

«У **Саксонії-Ангальт** місцеве самоврядування організоване в районах та позарайонних містах. Райони складаються з міст та громад. Міста включають селища» [155, с. 40].

Стаття 87 Конституції землі Саксонія-Ангальт від 16 липня 1992 року [115] закріплює право громад здійснювати свою діяльність самостійно, але в межах закону та під власну відповідальність.

Положення про громади землі Саксонія-Ангальт від 10 серпня 2009 року [37] визначає основні засади місцевого самоврядування в цій землі.

Правові відносини районів, міст, громад та об'єднань громад регулюються Законом про місцеве самоврядування землі Саксонія-Ангальт від 17 липня 2014 року [72].

«Місцеве самоврядування **Тюрингії** функціонує в районах та позарайонних містах. Райони включають міста та громади, міста – райони міста, а громади – селища» [155, с. 40].

Місцевому самоврядуванню в Тюрингії присвячена ст. 91 Конституції Вільної держави Тюрингія від 25 жовтня 1993 року [110].

Спеціальним нормативно-правовим актом, який регулює місцеве самоврядування в Тюрингії, є Положення про громади та райони Тюрингії від 28 січня 2003 року [104].

«В **Шлезвіг-Гольштейні** місцеве самоврядування здійснюється в районах та позарайонних містах. Райони розмежовані на міста та громади. В свою чергу міста складаються з районів міста» [155, с. 40].

Стаття 54 Конституції землі Шлезвіг-Гольштейн від 2 грудня 2014 року [116] закріплює право місцевого самоврядування.

Основні засади функціонування місцевого самоврядування в Шлезвіг-Гольштейні закріплені в Положенні про громади Шлезвіг-Гольштейну від 28 лютого 2003 року [38].

«З огляду на вищенаведений досвід ФРН варто відмітити, що діюча в Україні система органів місцевого самоврядування потребує вдосконалення» [155, с. 40].

«Розвиток процесів утвердження України як незалежної держави, яка вирішує складні проблеми просування шляхом демократичного транзиту, засвідчив неодномірність тенденцій децентралізації як в площині її теоретичного обґрунтування, так і в аспекті практичної реалізації. Однак протягом останніх років зроблено чимало практичних кроків, спрямованих на втілення основних концептуальних засад децентралізації влади і управління. Йдеться про всі вектори: інституційно-організаційний, фінансово-економічний, ідеологічний. Створена відповідна законодавча база, накопичений власний практичний досвід, відбулись певні запозичення кращого світового, зокрема європейського, досвіду впровадження децентралізації та імплементації апробованих міжнародних правових норм в цій сфері в національне законодавство» [162, с. 89].

В Україні система органів місцевого самоврядування нині визначається ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, згідно з якою «місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [189].

А згідно з Концепцією, адміністративно-територіальній устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади.

З метою визначення кола осіб, інтереси яких представляє орган самоорганізації населення, Н. В. Мішина запропонувала введення в доктринальний і нормативний обіг терміна «територіальний колектив». Отже, на думку автора, «територіальний мікроколектив – це поєднані відносно стійкими соціальними зв'язками жителі населеного пункту або його частини, межі якої не збігаються з межами діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування... Паралельне дослідження територіальних мікроколективів та органів самоорганізації населення дає змогу запропонувати класифікувати територіальні мікроколективи залежно від типу території проживання членів територіального мікроколективу на: територіальні мікроколективи будинків, територіальні мікроколективи вулиць та кварталів і територіальні мікроколективи мікрорайонів, а також територіальні колективи села, селища, району у місті – якщо територія локалізації таких територіальних мікроколективів не збігається з територією діяльності відповідної ради» [177, с. 82].

Таким чином, органи місцевого самоврядування серед іншого представляють та діють в інтересах територіальних мікроколективів.

До територіального мікроколективу, можливо, було би зручно вважати належними і передбачені ч. 2 ст. 3 ЗУ «Про органи самоорганізації населення» органи самоорганізації населення, до яких належать: «будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети» [190]. Вказані органи, як і органи місцевого самоврядування, є представницькими органами, що їх створюють жителі певної території з метою спільного вирішення певного кола завдань.

Окрім того, на сьогоднішній день в Україні актуальним стало об'єднання органів місцевого самоврядування в асоціації. Вказане полягає в тому, що органи місцевого самоврядування, з метою ефективного здійснення своїх повноважень, діючи в інтересах територіальних громад, об'єднуються в асоціації. Таким чином, органи місцевого самоврядування можуть створювати асоціації не лише з вітчизняними, але й із зарубіжними органами. У ФРН практика асоціацій територіальних громад давно набула свого поширення шляхом існування, наприклад, адміністративно-господарських або ж цільових асоціацій.

Цілком зрозуміло, що етапи реалізації Концепції нині втратили свою актуальність і потребують суттєвого перегляду. Проте варто підтримати позицію щодо трьохступеневої системи органів місцевого самоврядування (громада, район, регіон). При цьому при здійсненні реформ місцевого самоврядування необхідним є звернення до сучасних наукових напрацювань, зокрема в частині введення в нормативний обіг терміна «територіальний мікроколектив».

Отже, адміністративно-територіальний устрій Німеччини є п'ятиланковим: федерація, землі, округи, райони та позарайонні міста, громади.

Кожна земля самостійно визначає структуру та повноваження органів місцевого самоврядування (у конституціях земель і спеціальних законах). Органи місцевого самоврядування організовують виконання федеральних законів та правових актів суб'єктів федерації.

З урахуванням досвіду ФРН, доцільним є внесення змін до чинного законодавства України щодо можливості звернення органів місцевого



самоврядування з конституційною скаргою стосовно питань, які мають важливе значення для територіальної громади.

## **2.2. Правові основи компетенції органів комунального самоврядування в землях ФРН**

«Компетенція на рівні з правами, свободами та законними інтересами є складовими правосуб'єктності. Так, компетенція органів місцевого самоврядування демонструє їх об'єм влади та визначає скільки автономії має місцеве самоврядування» [153, с. 26].

Слово «компетенція» (*competentia*) з латинської перекладається як «згода» чи «співрозмірність». Словник української мови під словом «компетенція» розуміє «коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи» [195].

Питання змісту поняття компетенції є досить суперечливим.

Як вважає П. М. Любченко, «компетенція місцевого самоврядування – це правова категорія, що включає в себе предмети відання і владні повноваження, визначена Конституцією і законами України, має внутрішню єдність й узгодженість і включає в себе компетенцію територіальної громади та органів місцевого самоврядування», а повноваження, «як елемент компетенції, це сукупність прав і обов'язків владного характеру, які визначають вид і міру впливу територіальної громади, органів місцевого самоврядування на суспільні відносини на відповідному територіальному рівні з метою задоволення законних інтересів населення» [173, с. 7].

Нині зазначена характеристика змісту поняття компетенції є найбільш обширною.

Як П. М. Любченко, так і В. Ф. Погорілко, надаючи визначення компетенції органу місцевого самоврядування, зазначають, що до її структури входять не тільки права й обов'язки, а й предмети відання, тобто сфери місцевого життя, у межах яких діє орган місцевого самоврядування [181, с. 271].

Такої самої позиції дотримувався і Ю. О. Тихомиров, який відмічав про «включення до складу компетенції предметів відання» [198, с. 7].

Натомість Б. М. Лазарєв уважав, що «до змісту поняття “компетенція” входить коло питань та коло повноважень» [169, с. 11–12].

Г. В. Атаманчук розглядав досліджувану категорію як «юридично виражену сукупність функцій та повноважень органу у відповідній сфері суспільного життя» [132, с. 121].

Незважаючи на таке різноманіття визначень компетенції, більшість учених схиляються до того, що зазначене поняття означає подвійний характер, є єдністю предмета відання та повноваження.

«Під предметом відання місцевого самоврядування розуміють сфери місцевого життя, у межах яких діє передбачений законом, а отже, і юридично компетентний в них орган та їх посадові особи. Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати власне поле діяльності. Тому правове регулювання компетенцій цього органу, перш за все, визначає ту сферу місцевого життя, у якій діє цей орган самоврядування. Отже, предмет відання як структурний елемент категорії компетенції є способом юридичного зазначення тих сфер місцевого життя, які визначаються як предмет власних дій органу місцевого самоврядування» [158, с. 132].

При цьому нині не існує єдиної думки, що саме потрібно розуміти під предметами відання: чи це сфера суспільних відносин [206, с. 13], чи сфера використання владних повноважень [196]. Зазначене потребує додаткових теоретичних напрацювань.

«Онтологічний дискурс компетенції місцевого самоврядування проходить в рамках демократичної державності та в системі координат, де “правосуб’єктність територіальної громади та її органів” знаходить свій вияв у становленні “компетенції місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування”, яка на основі субординаційно-реординаційних зв’язків складається з відповідних структурних елементів» [182, с. 236].

«У зарубіжних країнах існують два головні способи визначення правосуб'єктності органу місцевого самоврядування: позитивний і негативний.

Згідно з позитивним способом визначення їх правосуб'єктності законодавство встановлює детальний перелік предметів відання, прав та обов'язків цих органів. Це практикується в США, Англії та більшості інших зарубіжних країн. У цих державах органи місцевого самоврядування можуть вчиняти лише такі дії, які прямо передбачені законодавством (принцип “*ultra vires*”). Усе інше вважається для них забороненим.

Другий – негативний спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування полягає в тому, що за ним зберігається право діяти в усіх випадках, за винятком прямо заборонених законом (принцип “*contra vires*”). Він застосовується у комунальному законодавстві ФРН» [180, с. 11].

В Україні діє позитивний спосіб визначення правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, адже у відповідності зі ст. 19 Конституції України «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [161]

М. П. Орзіх відзначав, що «регіоналізм як державна політика – системоутворююча детермінанта, яка не тільки визначає напрями розвитку державності в Україні, але є і ефективним засобом сприяння демократії, стабільності та розвитку держави, перебуває у стані науково-практичної проблемної ситуації... що пояснюється... ігноруванням правосуб'єктності територіальних колективів – єдиного на території соціального субстрату, який має власні інтереси та визначає соціально-політичну, економічну, демографічну, культурологічну “фізіономію” території, її потенціал у міжрегіональних (внутрішньодержавних, міжнародних і зовнішньоекономічних) відносинах» [184, с. 477].

М. П. Орзіх також наголошував: «Територіальна громада має отримати змістовну, юридично обґрунтовану та визнану державою і суспільством багаторівневу правосуб'єктність як головний суб'єкт місцевого самоврядування, єдиний носій публічних колективних прав» [184, с. 230].

Сфера компетенції місцевого самоврядування закріплена у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [145].

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

«Зазначене презюмується з латинською приказкою *“ubi jus incertum, ibi nullum”*», що означає: «якщо закон не визначений – закону немає»» [156, с. 32].

«На сьогодні конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні залишає багато проблем. Незважаючи на ратифікацію Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, основні її положення все ще не відтворені належно в чинному законодавстві та в суспільній практиці. Реформування системи місцевого самоврядування вимагає більш повного приведення національного законодавства у відповідність із принципами Європейської хартії місцевого самоврядування. Для цього необхідно розробити і прийняти низку законодавчих актів про місцеве самоврядування, заснованих на принципі пріоритету прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування, чіткого правового регулювання питань комунальної власності, доходної частини місцевих бюджетів, гарантії прав органів місцевого самоврядування у відносинах із органами державної виконавчої влади тощо» [187].

Саме тому тепер в Україні триває процес розподілу повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування. З 2015 року, у межах процесу децентралізації, в Україні почали створюватися перші об'єднані територіальні громади. В умовах отримання від держави субвенцій на розвиток інфраструктури громад вони (громади) здійснюють свою діяльність під власну відповідальність.

«Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Це здійснюється через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. І навіть наділення додатковими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад їх спроможності не забезпечить. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність» [197].

«Триваюча реформа децентралізації по завершенню матиме наслідком більш чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й державними органами виконавчої влади. Так, на законодавчому рівні повинно бути детальніше врегульовано повноваження органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади. При цьому належну увагу потрібно приділити питанню бюджетної децентралізації, у зв'язку з чим, для ефективного розпорядження коштами громад, останні мають бути забезпечені кваліфікованими кадрами» [153, с. 27].

На думку М. О. Баймуратова, «необхідно, щоб профільний закон про місцеве самоврядування визначав уніфіковане для всіх територіальних громад сіл, селищ, міст коло повноважень, яке б забезпечило їхні реальні суб'єктивні права, гарантуючи широку й активну участь жителів як членів територіальної громади у всіх сферах місцевого самоврядування» [182, с. 274]. Також він відзначає, що «повноваження територіальних громад, за винятком форм здійснення безпосередньої демократії, у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року прямо не регламентовані, їх можна вивести опосередковано з

повноважень органів місцевого самоврядування, сформованих територіальними громадами, і повноважень їх виконавчих органів» [186, с. 276].

Одразу варто відмітити, що вважаємо «неможливим та недоцільним законодавчо передбачити вичерпний та чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади з огляду на наступне (що не є вичерпним).

По-перше. З огляду на науково-технічний прогрес з'являються нові форми організації виробництва, технологічні процеси, види послуг, які потребують відповідного врядування чи то з боку органів місцевого самоврядування чи то з боку органів виконавчої влади. Нормативно закріпити сфери врядування усією майбутньою діяльністю, яка стане наслідком науково-технічного прогресу, – неможливо.

По-друге. В процесі практичного виконання певних повноважень може виявитися, що органи місцевого самоврядування не здатні забезпечити їх належну якість. І навпаки: органи виконавчої влади також можуть не справлятися з виконанням конкретних повноважень. Тоді найбільш доцільним може бути впровадження механізму передання повноважень від органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади і навпаки для вироблення найбільш оптимального рішення» [153, с. 27].

«Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування (без обопільної передачі повноважень) має ґрунтуватися на принципах добровільності, законності та підвищення ефективності управління. Основні форми такої взаємодії – договори, угоди, участь у спільних комісіях, комітетах, координаційних радах, колегіях, слуханнях, обговореннях тощо» [205, с. 164].

Такої самої позиції дотримується і П. М. Любченко, який відмічає, що «проблема правового регулювання компетенції місцевого самоврядування полягає у визначенні ступеня деталізації предметів відання і повноважень територіальних громад. Самостійність вирішення питань місцевого значення по своїй природі не припускає зайвої законодавчої або іншої нормативної регламентації» [173, с. 7].

А. Р. Крусян також з цього приводу відмітила: «Навіть при найдетальнішому розподілі повноважень на законодавчому рівні (що неможливо і не потрібно) будуть виникати протиріччя і накладки, важко буде уникнути дублювання і “зіткнень”» [165, с. 159].

«Розподіл компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування має відбуватися на основі такого принципу: органи державної влади відають тими справами, що становлять інтереси держави в цілому (оборона, безпека, внутрішня та зовнішня політика, економіка, права, свободи і законні інтереси громадян тощо), а місцеве самоврядування займається реалізацією спільних інтересів територіальних громад (власні самоврядні повноваження).

Поточне, оперативне управління комунальним господарством територіальних громад має здійснюватися спеціально створеними для цього структурами, що мають бути сформовані з професійно підготовлених кадрів з вищою освітою» [205, с. 165].

Таким чином, актуальним постає досвід функціонування органів місцевого самоврядування у ФРН, який можна вважати показовим.

«Система місцевого самоврядування ФРН мала серйозні випробування і з огляду на історичну ретроспективу, і в сучасності (наприклад, ФРН стала однією з основних країн-реципієнтів біженців), але, незважаючи на це, проявляє свою фундаментальність та гнучкість водночас» [156, с. 32].

Компетенція органів місцевого самоврядування в землях ФРН передусім визначається Основним Законом, конституціями земель, чинним федеральним законодавством та законодавством земель. Таким чином, виключно закони закріплюють предмети відання, завдання, повноваження, права й обов'язки органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 28 Основного Закону ФРН, «конституційний лад у землях мусить відповідати принципам республіканської, демократичної та соціально-правової держави в дусі цього Основного Закону. У землях, районах і громадах народ мусить мати представництва, які виникають із всезагальних, безпосередніх, вільних, рівних і таємних виборів. У громадах виборний орган може бути

замінений зборами громади. Громадам має бути гарантовано право регулювати в рамках закону та під власну відповідальність всі справи місцевої громади. Об'єднання громад, у рамках своєї законної компетенції і відповідно до законів, також мають право самоврядування. Федерація гарантує відповідність конституційного ладу земель основним правам, а також положенням абзаців 1 та 2» [48].

Отже, Основний Закон ФРН наголошує на необхідності надання громадам права регулювати всі справи місцевої громади. Це означає, що на федеральному рівні громади не обмежені особливими повноваженнями.

Законодавча компетенція права громад залежить від земель. Основний Закон характеризує це твердження в такий спосіб: ст. 30 – «Використання державних повноважень та виконання державних завдань є справою земель, оскільки цей Основний Закон не інакше як забороняє або санкціонує» [48]; ст. 70 – «Землі мають право на законодавство, оскільки Основний Закон присвоює суб'єктам федерації законодавчі повноваження. Розмежування компетенції між федеральним урядом та урядом земель здійснюється відповідно до положень Основного Закону, що стосується виключного і конкурентного (паралельного) законодавства» [48].

Відповідно до ст. 71 Основного Закону, «виключне законодавство означає, що федеральний уряд має виключне право видавати закони. У цьому разі землі мають повноваження видавати закони лише тоді, коли вони спеціально уповноважені федеральним законом» [48].

Сукупність правових норм, що регулює питання життя всіх громадян ФРН, наприклад використання зброї, вибухових речовин, ядерної енергії в мирних цілях, є прикладом для територій, у межах яких федеральний уряд має виключну законодавчу юрисдикцію. Сфери дії виключної законодавчої компетенції містяться у ст. 73 Основного Закону.

Конкурентна законодавча влада суб'єктів федерації (ст. 72 Основного Закону) діє доти, поки федеральний уряд не здійснить своєї законодавчої



компетенції. Кримінальне чи трудове право є прикладами сфери дії конкурентного (паралельного) законодавства.

Передання державних повноважень органам місцевого самоврядування здійснюється через законодавчі акти.

«На практиці складаються ситуації, коли за допомогою законів обмежуються повноваження органів місцевого самоврядування. З цього приводу Федеральним конституційним судом сформовано усталену судову практику.

З іншого боку, органи місцевого самоврядування переймають нові повноваження, що має наслідком збільшення відповідальності. При цьому вони часто не отримують належного покриття видатків зі сторони федерального та земельного уряду. Так, багато територіальних громад стали фінансово неспроможними виконувати нові повноваження, а відтак можуть лише в обмеженому вигляді використовувати переваги місцевого самоврядування» [153, с. 28].

У зв'язку з вищевикладеним, у рамках реформи федералізму, Основний Закон був розширений та включає формулювання, яке передбачає, що федеральні закони не можуть накладати на громади та об'єднання громад ніяких додаткових обов'язків (реч. 7 абз. 1 ст. 84 та реч. 2 абз. 1 ст. 85 Основного Закону [48]).

Відповідно до ст. 144 Конституції землі Бремен [119], громади є юридичними особами публічного права. Вони мають свій статут та володіють правом місцевого самоврядування в межах закону.

Речення 2 абз. 2 ст. 82 Конституції вільної держави Саксонії [108] гарантує органам місцевого самоврядування право вирішувати справи місцевого значення в рамках закону та під власну відповідальність.

Муніципальне право розрізняє як мінімум два види державного нагляду залежно від типу повноважень. «Диференціація різних типів повноважень має велике значення для сфери державного нагляду. Для одних типів повноважень державний нагляд є правовою основою, обмеженою контролем законності, для інших повноважень державний нагляд поширюється і на перевірку доцільності» [97, с. 117]. Структурувати повноваження в юридично однорідному

порядку нелегко, бо положення про органи місцевого самоврядування земель відрізняються термінами і базовою концепцією.

Розподіл (структура) повноважень органів місцевого самоврядування на їхні власні та делеговані державою відображає основний погляд XIX століття на конфлікт між державою та органами місцевого самоврядування. У «1848–1849 роках в австрійській імперії відбулася буржуазно-демократична революція, завданнями якої, серед іншого, було встановлення громадянських прав та свобод, ліквідація феодальних пережитків. В таких напружених відносинах між суспільством (ліберальною буржуазією) та державою (монархічною владою) були впорядковані свободи громади, а відтак і свободи населення. Доктрина власних та делегованих державою повноважень найбільш чітко сформульована в главі IV тимчасової австрійської конституції від 04 березня 1849 року, яку “дарував” імператор Франц Йосип I» [153, с. 28–29]. «Параграфом 33 глави IV зазначеної конституції органам місцевого самоврядування гарантовані основні права, а саме: вибір представників; приймання нових членів до громади; самостійне управління власними справами; відкритість доходів бюджету; гласність переговорів своїх представників» [92].

Поняття «справи органів місцевого самоврядування» та «справи, здійснювані за дорученням» були виражені у ст. 72 Пруської конституції від 30 листопада 1920 року [109]. «Зазначеною статтею закріплювалось, що, у відповідності з законом, провінції організують через свої власні органи: 1. виконання самоврядних повноважень на власний розсуд чи добровільно взяті ними (питання самоврядування); 2 виконання покладених на них державних повноважень (делеговані повноваження) як виконавчі органи держави» [153, с. 29]. «Зазначений дуалізм у повноваженнях та порядку місцевого самоврядування раніше не викликав сумнівів» [88, с. 168].

«Такий правовий стан діє в окремих федеральних землях навіть сьогодні: Баварія, Нижня Саксонія, Рейнланд-Пфальц та Саар явно підтримують традиційний розподіл повноважень в самоврядуванні та виконанні державних справ. Для громад завдання самоврядування формують їх власну сферу

повноважень, а повноваження держави, які передаються їм за законом, є делегованими» [153, с. 29].

Вказане підтверджується такими нормативно-правовими актами цих земель.

Положення про громади Вільної держави Баварія від 22 серпня 1998 року [10] у ст.ст. 6-8 закріплює, що: громади несуть відповідальність за виконання всіх повноважень на своїй території (винятки регулюються законом), а повноваженнями громади є власні та делеговані; власна сфера повноважень громади включає всі питання місцевої громади (абз. 1 ст. 83 Конституції), у питаннях діяльності громади вони діють на власний розсуд та обмежені лише законом; до делегованої сфери діяльності громад входять усі питання, які закон доручає громадам від імені держави чи інших органів публічного права; громадам може доручатися проведення незалежних закупівель; при розподілі делегованих повноважень необхідні кошти на їх виконання мають надаватися одночасно.

Положення про громади Нижньої Саксонії від 22 серпня 1996 року [26] у ст.ст. 2, 4, 5 наголошує: громади є виключними носіями всіх публічних функцій на своїй території, якщо законом прямо не передбачене інше; у рамках своєї ефективності вони надають соціальні, культурні й економічні послуги, необхідні жителям громади; спеціальні адміністрації не мають існувати в доповнення до громад; існуючі спеціальні адміністрації, за можливістю, мають бути передані владі громади; до власної сфери повноважень належать усі питання місцевого значення, які покладені на громади законом чи іншим законодавчим актом як їхні власні, нові повноваження, що можуть бути додані виключно законом з відповідним грошовим забезпеченням їх виконання; делегована сфера діяльності громад, яка передається державою, також має бути законодавчо закріплена з одночасним забезпеченням коштів на їх виконання; за необхідності, при виконанні делегованих повноважень, громади зобов'язані дотримуватися режиму секретності та ін.

Положення про громади Рейнланд-Пфальцу від 31 січня 1994 року [39] у ст. 2 зазначає, що: громади можуть виконувати на своїй території будь-які повноваження (повноваження вільного самоврядування), якщо законом прямо не

передбачено виконання певних завдань іншими органами; нові повноваження можуть бути передані громадам лише відповідно до закону, при делегуванні повноважень одночасно має бути врегульовано передання матеріальних засобів на їх виконання; виконання федеральних законів, законів землі, законів європейського співтовариства також може бути делеговано громадам; через те що громади мають делеговані повноваження в галузі оборони, на них поширюється обов'язок дотримання режиму секретності; повноваженнями громад є дотримання рівних прав для чоловіків та жінок, у позарайонних містах мають бути створені установи з питань гендерної рівності.

Закон про місцеве самоврядування Саару від 15 січня 1964 року [69] у ст.ст. 5, 6 відображає, що: у цілях благополуччя своїх жителів громади мають право виконувати всі повноваження, якщо вони не передані законом іншим органам; перед громадами стоїть особливе завдання – сприяти соціальному, медичному, культурному та економічному благополуччю жителів; громади мають захищати інтереси охорони природи та навколишнього природного середовища, підтримувати фізичну активність своїх жителів, приділяти особливу увагу захисту дітей і підлітків та реалізовувати рівні права чоловіків та жінок, брати участь у побратимстві міст; співпрацювати із сусідньою місцевою владою інших європейських міст; громади виконують делеговані повноваження у відповідності з вказівками компетентних органів та зобов'язані дотримуватися режиму секретності; при виконанні делегованих повноважень громади зобов'язані дотримуватися норм, що застосовуються до державних органів; делеговані повноваження можуть бути передані виключно законом з передбаченням відповідного покриття витрат на їх виконання, які (витрати) облічуються на основі кошторису.

Таким чином, зазначені федеральні землі не дотримуються позиції необхідності існування моністичних повноважень громад, яка закріплена в так званому Вайнхаймерському проекті (*Weinheimer Entwurf*) 1948 року.

«На сьогодні дуалістична диференціація відмінена й замінена моністичними повноваженнями в Баден-Вюртемберзі, Бранденбурзі, Гессені, Північному Рейні-

Вестфалії, Саксонії та Шлезвіг-Гольштейні. Нормативні акти в сфері місцевого самоврядування цих країн слідують замислу Вайнхаймерського проекту. Цей проект модернізував описання повноважень громад. Традиційний дуалізм повноважень в даному випадку заміняється моністичною моделлю, згідно якої громади на своїй території є виключними і відповідальними носіями всієї державної адміністрації, якщо закони прямо не передбачають іншого» [153, с. 29].

Положення про громади Баден-Вюртембергу від 24 липня 2000 року [33] у ст. 2 серед іншого визначає, що громади на своїй території самостійно та під власну відповідальність вирішують всі місцеві завдання, якщо інше не передбачено законом; громади можуть виконувати певні повноваження внаслідок закону, якщо такі повноваження вводяться, то має бути передбачено і відповідне фінансування на їх виконання; права громад можуть бути порушені лише законом, який має бути погоджений міністерством внутрішніх справ.

Комунальний устрій землі Бранденбург від 18 грудня 2007 року [70] у ст. 2 передбачає, що громади виконують на своїй території всі завдання під власну відповідальність, якщо інше не передбачено законом; завдання органів місцевого самоврядування серед іншого включають гармонійну організацію розвитку суспільства, у т. ч. прийняття рішень щодо дотримання охорони навколишнього природного середовища, планування міського землекористування, розвитку бізнесу та комерції, забезпечення громадського транспорту, постачання енергії та води, безпечного очищення стічних вод, покращення житла жителів за рахунок соціального житла та розвитку приватного і кооперативного будівництва, а також соціально справедливого розподілу житла, охорони здоров'я та соціального захисту та ін.; делегування повноважень може бути виключно через закон, з подальшим покриттям витрат на виконання такого закону.

Положення про громади Гессену від 17 березня 2005 року [52] в § 2 передбачає, що громади на своїй території є єдиними відповідальними носіями публічної влади, якщо інше не передбачено законом; існуючі спеціальні адміністрації, за можливості, мають бути передані владі громади; нові спеціальні адміністрації створюватися не мусять.

Положення про громади Північного Рейну-Вестфалії від 14 липня 1994 року [35] в § 2 також вказує, що громади на своїй території є єдиними відповідальними носіями публічної влади, якщо інше не передбачено законом.

Положення про громади Саксонії від 9 травня 2018 року [95] в § 2 встановлює, що: громади на своїй території виконують публічні повноваження під власну відповідальність та створюють належні умови для соціального, культурного, спортивного й економічного благополуччя їхніх жителів, якщо інше не передбачено законами; громади можуть бути зобов'язані мати певні повноваження згідно із законом (обов'язкові повноваження). Якщо на громади покладаються нові обов'язкові повноваження, то мають одночасно бути вжиті заходи щодо покриття видатків на їх виконання; на громади може покладатися виконання делегованих повноважень, законом визначається обсяг повноважень.

Положення про громади Шлезвіг-Гольштейну від 28 лютого 2003 року [38] в § 2 серед іншого закріплює, що громади в межах своєї території можуть виконувати всі публічні повноваження, якщо законом прямо не передбачено інше; громади не зобов'язані виконувати публічні повноваження, якщо вони виконуються кимось іншим; перед тим як громади беруть на себе певні повноваження, вони мають з'ясувати, чи не виконують такі самі повноваження інші приватні особи; закон може вимагати від громад виконання індивідуальних повноважень; для реалізації основоположних прав чоловіків та жінок на рівні права громади з власними адміністраціями мають призначати уповноважених з питань забезпечення рівних можливостей.

Отже, «згідно з дуалістичною моделлю повноважень існують недержавні (факультативні) та первинні (обов'язкові) повноваження громади. Крім того, є завдання, які делеговані державою» [153, с. 29].

Дуалістична модель повноважень	
Повноваження самоврядування: власні повноваження (зокрема, питання територіальної громади)	Державні (делеговані) повноваження: передана сфера дії. Зазвичай здійснюється контроль за

Факультативні (чи + як)	обов'язкові (як)	діяльністю
----------------------------	---------------------	------------

Вищевідмічені повноваження характеризуються тим «чи» буде громада виконувати певні повноваження (дискреційне право на прийняття рішення), та «як» будуть виконуватися повноваження (дискреційне право на вибір одного з декількох можливих рішень).

«Моністична модель розглядає всі повноваження, які виконує громада як завдання місцевої влади навіть за наявності права держави давати вказівки» [81, § 23 Rn. 8 ff].

Моністична модель повноважень		
Публічні повноваження (зазвичай громади виконують повноваження під власну відповідальність)		
Факультативні	обов'язкові	делеговані (обсяг залежить від землі)

Таким чином, всі громади ФРН використовують дуалістичну чи моністичну модель повноважень.

В Україні нині діє виключно дуалістична модель повноважень місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має самостійність у місцевих справах та здійснює делеговані повноваження держави на місцевому рівні.

Дуалізм правового статусу місцевого самоврядування припускається з такого.

Частина 1 ст. 140 Конституції України [161] визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Обмеження повноважень органів місцевого самоврядування закріплюється в ч. 1 ст. 143 Конституції України, яка передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують

програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Частина 3 ст. 143 Конституції України вказує на те, що органи місцевого самоврядування також виконують делеговані повноваження, а саме: органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Таким чином, органи місцевого самоврядування діють виключно у спосіб, передбачений законом.

З іншого боку, «органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію» [193].

Органи місцевого самоврядування мають певну самостійність у вирішенні питань місцевого значення, що узгоджується з ч. 1 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [189], згідно з якою: територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної



ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

На вказаній вище нормі, власне, і обмежується самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Стаття 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [189] під делегованими повноваженнями розуміє повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Отже, органи місцевого самоврядування в Україні є самостійними при вирішенні місцевих справ та виконують делеговані державою повноваження на місцевому рівні.

П. М. Любченко відмічає, що «зміст компетенції місцевого самоврядування складається з виключної, галузевої та делегованої компетенцій» [173].

Він вважає, що «виключну компетенцію місцевих рад умовно можна виділити у дві групи. До першої групи відносяться питання, що вирішуються на сесіях рад усіх рівнів. Другу групу складають питання, що визначаються специфічними функціями рад... делегована компетенція – це правова категорія, що включає в себе предмети відання і владні повноваження, які закріплені за органами держави або місцевого самоврядування, але їх реалізація, відповідно до Конституції і законів України, керуючись вимогами ефективності, здійснюється іншими органами» [173, с. 9].

П. М. Любченко також наголошує, що «повноваження місцевих рад можна класифікувати за галузевими ознаками: а) у сфері соціально-економічного та культурного розвитку; б) у бюджетно-фінансовій сфері; в) щодо управління комунальною власністю; г) у сфері екологічної безпеки; д) щодо забезпечення правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян; е) повноваження щодо організації та контролю за діяльністю виконавчих органів; ж) повноваження, які

стосуються взаємодії рад, відповідно, із сільським, селищним, міським головою; з) організаційні та установчі повноваження» [170, с. 102].

Натомість позицію теорії дуалізму муніципального управління підтримує О. В. Батанов, який відмічає, що «подвійний характер муніципальної діяльності (самостійність в суто місцевих справах та здійснення певних державних функцій на місцевому рівні) знайшов своє відображення в теорії дуалізму муніципального управління (концепція дуалізму повноважень місцевого самоврядування, громадсько-державна теорія). За цією теорією муніципальні органи, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за межі місцевих інтересів і, відповідно, повинні діяти як інструмент державної адміністрації. Органи місцевого самоврядування не залежать від держави лише в громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як державні органи, що виконують її функції і повноваження. Відповідно, і ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані “власні” і “делеговані”» [182, с. 125].

«Вважається, що в державах з високим рівнем доходу самостійність органів місцевого самоврядування більша, ніж у державах, які мають рівень доходів нижче середнього чи низький. Так, у державах, які мають рівень доходів нижче середнього чи низький, становлення та розвиток громадянського суспільства залежить від політичної волі центру» [153, с. 30].

За даними Світового банку, ФРН належить до країн, які мають високий рівень доходу (12 376 \$ та більше), а в Україні рівень доходів нижче середнього (1 026 до 3 995 \$) [130].

«За таких обставин, з огляду на досвід ФРН, доходимо висновку про залежність ступеня самостійності повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі залежно від рівня доходу держав. І навпаки, обсяг самостійності у вирішенні питань місцевого значення має фундаментальний вплив на рівень доходів та розвиток органів місцевого самоврядування, а відтак і держави в цілому. Вважаємо, що в Україні доцільно наділити органи місцевого самоврядування більшою самостійністю у вирішенні питань місцевого значення

та максимально обмежити вплив політичної волі центру в питаннях місцевого значення.

За результатами позитивного завершення процесу децентралізації, вдосконалення практики управління громадою та поглиблення професійного розвитку кадрів на загальнодержавному рівні повинно бути розглянуто питання відходження від принципу “*ultra vires*” на користь “*contra vires*”, який переважає в Європі» [153, с. 30].

За відомостями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385, «Кабінет Міністрів України підтримує принципові позиції підходу ЄС до реалізації регіональної політики, які базуються на поєднанні політики щодо підвищення рівня конкурентоспроможності територій та політики, спрямованої на недопущення зростання регіональних диспропорцій» [188].

Таким чином, доходимо висновку, що основою нинішньої реформи децентралізації в Україні є ґрунтовні засади організації місцевого самоврядування в країнах Європи, у т. ч. і Німеччини.

У реформуванні місцевого самоврядування Україні варто звернути увагу на передові європейські тенденції, за якими:

– громади мусять мати достатній потенціал для свого розвитку, що забезпечується укрупненням громад з метою досягнення ефективного управління та забезпечення економічними ресурсами тих територіальних громад, у яких вони недостатні;

– з метою ефективного витрачання ресурсів, що спрямовуються на оплату діяльності органів місцевого самоврядування, під час депопуляції населення (в основному в сільських громадах) має зменшуватися кількість управлінських одиниць;

– з метою зменшення кількості територіальних громад, які отримують доплати з державного бюджету задля збалансування своїх бюджетів, а також з метою гарантування спроможності громад передусім важливим є забезпечення органів місцевого самоврядування висококваліфікованими кадрами;

– держава відмовляється від всеохоплюючого контролю над територіальними громадами, при цьому збільшується рівень відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за результати своєї діяльності;

– дотримання принципу субсидіарності, за яким держава лише в тому разі вдається до будь-яких заходів, якщо вони будуть ефективнішими за відповідні заходи органів місцевого самоврядування (окрім виключної компетенції органів місцевого самоврядування).

З аналізу вищезазначеного вбачається, що недосягнення позитивних наслідків реформи децентралізації може бути спричинено в т. ч. через не надання органам місцевого самоврядування права діяти в усіх випадках на власний розсуд, за винятком прямо заборонених законом (принцип «*contra vires*»).

Відтак, темпи реформи децентралізації не мають вщухати. Наслідком її (реформи), для уникнення створення гібридної (комбінованої та не перевіреної на практиці) моделі діяльності органів місцевого самоврядування (за якої принцип правосуб'єктності органу місцевого самоврядування не відповідатиме усталеній моделі місцевого самоврядування), має бути внесення відповідних змін до ст. 19 Конституції України.

Статтю 19 Конституції України, відповідно до якої «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [161], виключно в частині щодо органів місцевого самоврядування пропонуємо змінити та доповнити таким чином: «Органам місцевого самоврядування гарантується право всі свої справи регулювати самостійно в рамках закону та під власну відповідальність».

Зазначені зміни нівелювали б догматичний підхід до сприйняття теоретичних основ місцевого самоврядування та відсутність узагальненої інформації щодо досвіду гібридних моделей діяльності органів місцевого самоврядування.

Більше того, «такі зміни доцільні й з огляду на відсутність ґрунтовних теоретичних напрацювань у частині можливості поєднання та вдалої практичної взаємодії принципу правосуб'єктності “contra vires” з дуалістичною моделлю місцевого самоврядування» [153, с. 31].

Таким чином, у процесі розподілу повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування сформувалася компетенція останніх. При цьому виключно закони закріплюють предмети відання, завдання, повноваження, права й обов'язки органів місцевого самоврядування.

Повноваження органів місцевого самоврядування у землях ФРН є моністичними (наприклад, Вайнхаймерський проект) та дуалістичними. Дуалістична модель повноважень характеризується тим, що існують недержавні (факультативні) та первинні (обов'язкові) повноваження громади, а також делеговані державою завдання.

## **Висновки до Розділу 2**

1. Акцентовано увагу на тому, що проведення порівняльного дослідження місцевого самоврядування в Україні та ФРН утруднюється внаслідок того, що адміністративно-територіальний устрій Німеччини є п'ятиланковим: а) федерація; б) землі; в) округи; г) райони та позарайонні міста; д) громади. Місцеве самоврядування зорганізоване в районах, позарайонних містах та громадах. В одній землі над районами, позарайонними містами та громадами місцеве самоврядування функціонує в округах. Також існують громади, приналежні до адміністративного управління (мають спільне управління) та вільні від адміністративного втручання.

Комунальне управління у ФРН регламентується на загальнодержавному рівні, а також законодавством суб'єктів федерації – земель.

2. Встановлено межі правового регулювання місцевого самоврядування землями. До числа найважливіших для організації місцевого самоврядування нормативно-правових актів, які вони видають, запропоновано вважати належними: а) комунальні устрої (конституції) (*Kommunalverfassung*); б) закони

про порядок стягнення та оплати комунальних зборів (*Kommunalabgabengesetz*); в) закони про комунальні вибори (*Kommunalwahlgesetz*).

3. Аргументовано пропозицію щодо доцільності застосування досвіду ФРН при внесенні змін та доповнень щодо децентралізації до Конституції України, а саме: закріпити в Основному Законі 1996 року компетенцію не тільки представницьких, але й виконавчих органів місцевого самоврядування.

4. У результаті дослідження позитивного досвіду існування у ФРН можливості звернення органів місцевого самоврядування з конституційною скаргою до Федерального конституційного суду сформульовано пропозицію про надання органам місцевого самоврядування аналогічного права. З метою реалізації вказаного права, необхідно внести зміни до абз. 1 ч. 1 ст. 56 ЗУ «Про Конституційний Суд України», виклавши його в такій редакції: «Суб'єктами права на конституційну скаргу є органи місцевого самоврядування, особи, які вважають, що застосований в остаточному судовому рішенні в їхній справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України».

5. На підставі дослідження німецького досвіду сформульована пропозиція щодо перегляду Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, яка передбачає існування в Україні трьохланкової системи органів місцевого самоврядування (грумада, район, регіон), у частині етапів її реалізації, які нині втратили свою актуальність.

6. Дістала подальшої аргументації пропозиція вважати предмет відання органу місцевого самоврядування належним до структури компетенції органів місцевого самоврядування. Ця пропозиція аргументована тим, що, по-перше, компетенція органів місцевого самоврядування стосується багатьох сфер місцевого життя, які є їх предметами відання; по-друге, органи місцевого самоврядування використовують владні повноваження, що також є їхнім предметом відання.

7. Сформульовано пропозицію щодо неможливості та недоцільності повного та вичерпного розмежування на законодавчому рівні повноважень між органами

місцевого самоврядування й органами виконавчої влади. Висновок аргументовано необхідністю існування можливості впровадження механізму передання повноважень від органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади і навпаки для вироблення найбільш оптимального рішення (делегування повноважень).

8. Виявлено, що повноваження органів місцевого самоврядування є частково власними, а частково – делегованими державою (з посиланням на Положення про громади Вільної держави Баварія від 22 серпня 1998 р., Положення про громади Нижньої Саксонії від 22 серпня 1996 р., Положення про громади Рейнланд-Пфальцу від 31 січня 1994 р.).

9. На підставі дослідження німецького досвіду запропоновано, з метою уникнення створення гібридної (комбінованої та неперевіреної на практиці) моделі діяльності органів місцевого самоврядування (за якої принцип правосуб'єктності органу місцевого самоврядування не відповідатиме усталеній моделі місцевого самоврядування), внести зміни та доповнення до ст. 19 Конституції України 1996 року, виклавши її в такій редакції: «Органам місцевого самоврядування гарантується право всі свої справи регулювати самостійно в рамках закону та під власну відповідальність».

## **РОЗДІЛ 3**

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗЕМЛЯХ ФРН**

#### **3.1. Землі з північно-німецькою організаційно-правовою формою комунального самоврядування**

Місцеве самоврядування у ФРН – це гарантоване ст. 28 Основного Закону право, яке дає громадам можливість організовувати та регулювати власні справи. «На відміну від України, коли територіальна громада є складовою системи місцевого самоврядування наряду з іншими органами громади, громади у ФРН є юридичними особами публічного права.

Хоча громади у ФРН фактично являють собою окремий рівень в системі адміністративно-територіального устрою, але з точки зору конституційного права вони належать до рівня земель, так, органи громади повинні виконувати не лише повноваження місцевого самоврядування (власна сфера повноважень), а й делеговані (державні, пов'язані з вказівками)» [152, с. 65].

На виконання таких повноважень формується певний адміністративний апарат, який вирішує, коли і як потрібно їх виконувати. Формування означеного адміністративного апарату, його легітимізація регулюється конституціями земель.

«Деталізація місцевих інституційних систем закріплюється у місцевих конституціях, частково це пов'язано з тим, що на формування організаційно-правових форм комунального самоврядування, після Другої світової війни, вплинули окупаційні війська, а також тим, що Федерація та Землі не можуть втручатися у формування основ місцевих положень» [152, с. 65]

«Землі в ФРН по-різному підійшли до формування територіальних основ самоуправління. Балансуючи між існуючими традиціями та структурою розселення, з одного боку, і спрямованістю до ефективності та врахування тенденцій глобалізації – з іншого, землі шукали і знаходили свою територіальну основу місцевого самоуправління. Кожна федеральна земля має свою систему



місцевого самоврядування, склад і функціонування яких різняться залежно від існуючої моделі системно-структурної організації місцевого управління» [204, с. 202].

Таким чином, до возз'єднання ФРН існувало чотири основних організаційно-правових форми комунального самоврядування: північно-німецька, південно-німецька, магістратна та бургомістерська.

«Те, що значна частина дослідників з пострадянських держав розглядає чотири організаційно-правові форми комунального самоврядування у ФРН, спричинено тим, що до об'єднання ФРН у 1990 році не було необхідності досліджувати підконтрольні радянській владі землі, так як радянська влада на цих землях намагалася встановити частково власне правове регулювання на кшталт радянського» [148, с. 120].

«Після 1990 року пострадянські науковці здебільшого уникали вивчення інших форм та лише нарощували відомості про раніше досліджувані. Існує вірогідність, що дане спричинено поступовим наближенням їх (форм) у процесі реформування до південно-німецької форми» [148, с. 114].

Окремі вчені виділяють п'яту організаційно-правову форму місцевого самоврядування у ФРН. Український учений В. П. Грובה [142, с. 31] зазначає, що в Німеччині існує п'ять різних форм організації влади на місцях, проте досліджує лише чотири. А от А. Ф. Ткачук [199] досліджує п'ять форм організації влади на місцях. До названих чотирьох він додає ще «комунальний устрій нових земель».

Проте, як вбачається з вище відміченого, 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, Саксонія-Ангальт, Тюрингія» [148, с. 115]. Сучасні організаційно-правові форми комунального самоврядування в цих землях реформовані та тяжіють до південно-німецької.

На думку Р. Ротта, «територіальні та функціональні реформи (реформи місцевого самоврядування в т. ч.) в п'яти 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» [94, с. 18].

За таких обставин в українській правовій доктрині містяться неточності у виділенні п'ятої організаційно-правової форми комунального самоврядування у ФРН, адже до п'ятої форми належить «комунальний устрій нових земель», які раніше входили до радянської окупаційної зони.

Проте у ФРН не існує цієї п'ятої організаційно-правової форми комунального самоврядування, адже федеральні землі, які раніше входили до радянської окупаційної зони, внаслідок територіальних і функціональних реформ перейняли досвід уже існуючих у ФРН типів організаційно-правових форм комунального самоврядування та, як наслідок, тяжіють до південно-німецької організаційно-правової форми комунального самоврядування.

З огляду на зміни в системі місцевого самоврядування, громадам східної частини ФРН довелося за декілька років освоїти процеси реформування, які західні землі ФРН проходили близько сорока років.

Диференціація організаційно-правових форм комунального самоврядування здійснюється, з одного боку, з огляду на існування у конституціях моністичних чи дуалістичних моделей повноважень органів місцевого самоврядування, а з іншого – з огляду на одноособове чи колегіальне управління.

Іншими «критеріями відмінностей є порядок обрання бургомістра, розподіл функцій між виконавчим і представницьким органами влади громади» [17, с. 6].

При дії північно-німецької організаційно-правової форми комунального самоврядування управління громадою представлено радою, а відтак вона характеризується сильною позицією ради (монізм).

Сильна позиція ради характерна саме для північно-німецької організаційно-правової форми комунального самоврядування, тому про неї говорять як про всекомпетентну (всебічна юрисдикція). При запровадженні цього типу акцент

робився на вибудові такої системи, за якої унеможлиблювалася концентрація влади в одних руках: бургомістра чи то муніципального директора.

«Члени ради обираються громадянами шляхом загальних, рівних, прямих та таємних виборів. Після закінчення виборчого періоду попередні члени ради продовжують свою роботу до скликання новообраної ради» [152, с. 66].

Сильна позиція ради підтверджується § 28 Порядку про громади землі Північний Рейн-Вестфалія від 21 жовтня 1952 року, який закріплює повноваження ради, згідно з якими «рада громади відповідає за всі питання, пов'язані з управлінням громадою. Рада не може передавати вирішення таких питань, як: основні засади управління громадою; обрання членів комітетів та їхніх представників; обрання муніципального директора (*Gemeindedirektor*) та заступників; присудження та відкликання звання почесного громадянина та найменування; зміна території громади, якщо інше не визначено цим законом; основні засади призначення, зайнятості, підвищення та звільнення, оплати праці та надбавок, а також забезпечення посадовців, найманих працівників та інших працівників, якщо їхні правові відносини не врегульовано загальним законом про державну службу та законодавством про колективні договори; введення в дію, зміна, скасування статутів та інших локальних нормативних актів; прийняття фінансового регулювання й бюджету, затвердження планових і позапланових витрат; встановлення податків; прийняття та затвердження річних звітів; придбання активів... Вирішення певних питань рада може делегувати комітетам або муніципальному директору. Рада може уповноважувати комітети делегувати муніципальному директору вирішення питань, що стосуються сфери їхньої відповідальності» [36].

Більше того, відповідно до § 32 Порядку про громади землі Північний Рейн-Вестфалія від 21 жовтня 1952 року, «рада зі свого числа обирає бургомістра, який головує на засіданнях ради та є представником ради зовні» [36].

«Окрім того, бургомістр веде перемовини, відкриває та закриває засідання ради, реалізовує право на встановлення правил внутрішнього розпорядку в службових приміщеннях та будівлях. Функції бургомістра розповсюджуються і на

підписання, разом з представником, призначеним радою, та секретарем, протоколів засідань ради. Бургомістр підписує рішення ради. Бургомістр інформує раду по всіх важливих питаннях місцевого самоврядування» [152, с. 66]

Переглянувши в системі організацію місцевого самоврядування в Північному Рейні-Вестфалії, можна відмітити, що бургомістр там, порівняно з іншими землями, є надто перевантаженим.

Рада обирає також і муніципального директора (§ 49 Порядку про громади землі Північний Рейн-Вестфалія від 21 жовтня 1952 р.), який здійснює внутрішнє управління (монократія). «Таке відокремлення бургомістра та муніципального директора описує колегіальне (двохособове) управління. Північно-німецька організаційно-правова форма комунального самоврядування змодельована за аналогом британської моделі “рада-менеджер” (*council-manager*)» [18, с. 48].

Відповідно до § 47 Порядку про громади землі Північний Рейн-Вестфалія від 21 жовтня 1952 року, муніципальний директор серед іншого готує рішення ради та інформує бургомістра про всі важливі питання місцевого самоврядування.

Колегіальне управління відображено в § 33 Порядку про громади землі Північний Рейн-Вестфалія від 21 жовтня 1952 року, згідно з яким «бургомістр, за узгодженням з муніципальним директором, устанавлює порядок денний» [36].

Муніципальний директор разом з депутатами бере участь на засіданнях ради.

Параграф 55 Порядку про громади землі Північний Рейн-Вестфалія від 21 жовтня 1952 року закріплює положення про те, що рада є законним представником громади з правових та адміністративних питань; таке право вважається делегованим муніципальному директору, якщо рада не вирішить інакше для певного кола питань чи для окремого випадку.

Правовою основою розвитку місцевого самоврядування в Нижній Саксонії стало прийняття Нижньо-Саксонського положення про громади (*Die Niedersächsische Gemeindeordnung*) від 1 квітня 1955 року, основні засади якого також відображали північно-німецьку організаційно-правову форму комунального самоврядування.

Отже, північно-німецька форма походить з ідей британської окупаційної влади після 1945 року та тривалий час діяла в Північному Рейні-Вестфалії та в Нижній Саксонії.

У подальшому в обох землях вказана форма в 1990-х роках була замінена на південно-німецьку.

Наприклад, 1994 року була проведена реформа місцевого самоврядування в Північному Рейні-Вестфалії (Закон про внесення змін до місцевої конституції від 17 травня 1994 р. [35]), яка скасувала колегіальне управління та з вересня 1999 року передбачила прямі вибори бургомістра.

«За таких обставин нова конституція цієї землі по суті така ж (з відмінностями у виборчій системі), як і конституції земель південно-німецької організаційно-правової форми комунального самоврядування» [152, с. 66].

Проектом Закону про зміцнення місцевого самоврядування від 9 жовтня 2007 року визначалося, що «зміни до місцевої конституції, внесені під час реформи 1994 року, довели свою цінність на практиці. У той самий час виявлено, що місцева конституція, з метою продовження процесу реформ, початих 1994 року, потребує систематичного перегляду.

Передусім важливо краще збалансувати відносини між двома незалежними органами (маються на увазі бургомістр і рада. – З. І.). Для чого варто більш чітко розмежувати компетенцію цих органів. Для підтримання балансу між органами має братися до уваги більша послідовність їх незалежності» [46].

«Головною метою налагодження взаємодії голови та місцевої ради є створення умов для належного виконання закріплених за ними функцій, обов'язків і повноважень. Основними принципами взаємодії голови і депутатів місцевої ради повинні бути взаємна повага, дотримання культури й етики спілкування, пріоритет інтересів територіальної громади при вирішенні питань місцевого значення, дотримання чинного законодавства, відповідальність перед територіальною громадою, прагнення до консенсусу та конструктивної співпраці, обґрунтування власної позиції з питань, які розглядаються, виявлення розумної

ініціативи при здійсненні повноважень, зрівноважене ставлення до критики, послідовність, чесність» [183, с. 317].

Положення вищевказаного законопроекту, як і Закону 1994 року, закріплені в Порядку про громади землі Північний Рейн-Вестфалія (далі – Порядок) [35].

Зокрема, Закон про зміцнення місцевого самоврядування від 9 жовтня 2007 (далі – Закон 2007 р.) [45] вніс серед інших такі зміни до Порядку. Пункт 11 Закону 2007 року встановив, що рада може прийняти рішення про те, щоб районного голову називали районним бургомістром. Згідно з п. 18 Закону 2007 року, засідання ради скликає бургомістр. Відповідно до п. 25 Закону 2007 року, бургомістр обирається на загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборах строком на шість років згідно з принципами більшості голосів. Цікавим доповненням стала норма про те, що для бургомістрів не застосовуються вікові обмеження (п/п. «с» п. 2 Закону 2007 р.).

«З вказаного вбачаємо не лише послідовну законодавчу деталізацію компетенцій, але й формування органів місцевого самоврядування на засадах демократії.

З іншого боку, з огляду на розвиток й ускладнення управління громадою та необхідність приймати прогресивні рішення, питання вікового цензу варто було переглянути» [152, с. 67].

Позицію щодо вікового цензу відображав Федеральний конституційний суд Німеччини рішенням від 26 серпня 2013 року № 2 BvR 441/13, а саме: «...вікові обмеження для професійних бургомістрів та голів районних рад також є виправданими як частина самодостатньої та послідовної системи законодавства про державну службу... це серед іншого є соціально-політичною метою збалансованої вікової структури, сприянням працевлаштуванню молодих державних службовців та оптимізації планування персоналу. Європейський суд з прав людини вже підтвердив законність таких норм, вважаючи, що на державній службі є лише обмежені вакансії, що колишні працівники мають право на пенсію за віком і що вони можуть працювати на іншій роботі без вікових обмежень» [12].

Закон 2007 року скасував додаткові вибори (другий тур виборів).

Конституційний суд землі Північний Рейн-Вестфалія у п. 1 стор. 28 Рішення від 26 травня 2009 року, у ході процедури абстрактного контролю норм (*abstrakte Normenkontrolle*), дійшов висновку, що «прямі вибори бургомістрів та начальників районного управління в одному турі за відносною більшістю достатньо враховують конституційні вимоги демократичної легітимності...» [122].

З прийняттям Закону про повторне введення другого туру виборів від 3 травня 2011 року [9], до § 46с Закону про місцеві вибори від 30 червня 1998 року [8] законодавча влада Північного Рейну-Вестфалії внесла зміни, якими скасувала відміну другого туру виборів та відновила правову позицію, яка діяла до 2007 року.

У редакції від 1 вересня 2019 року в Законі про місцеві вибори від 30 червня 1998 року [42] конкретизовано відсутність другого туру виборів та внесені зміни до § 46с Закону про місцеві вибори від 30 червня 1998 року [9]. Вказаними змінами в реч. 2 слова «більше половини дійсних голосів» замінено словами «найбільшою кількістю з дійсних голосів».

Таким чином, відповідно до реч. 2 § 46с Закону про місцеві вибори від 30 червня 1998 року, «бургомістром, чи начальником окружного управління (*Landrat*), обирається той, хто отримав найбільшу кількість серед дійсних голосів» [9].

«Вважаємо, що необхідність таких нововведень була спричинена політичними та соціальними чинниками. По-перше, вказана новація усунула необхідність проводити додаткові вибори між двома кандидатами, які отримали найбільшу кількість голосів у першому турі (в разі, коли ніхто не отримав більше половини необхідних голосів). По-друге, вказане нівелювало проблему “розпорошення голосів”, за якої кандидат не зміг би набрати “більше половини дійсних голосів”» [152, с. 68].

За зверненням членів парламенту землі Північний Рейн-Вестфалія 20 грудня 2019 року Конституційний суд землі Північний Рейн-Вестфалія виніс рішення [123] серед іншого з приводу конституційності відміни другого туру виборів.

На с. 17 Рішення від 20 грудня 2019 року Конституційний суд землі Північний Рейн-Вестфалія дійшов такого висновку: «Другий тур виборів є необхідним для запобігання соціальній роздробленості та поляризації. Тільки другий тур виборів дозволяє ефективно формувати політичні переваги. Це підтверджується тим фактом, що принаймні у громадах, які входять до складу округів, переможці другого туру голосування змогли набрати значно більшу кількість голосів. Таким чином, обраний може розраховувати на більш широкую підтримку населення» [123].

«Отже, в даному разі Конституційний суд землі Північний Рейн-Вестфалія, здійснюючи абстрактний нормоконтроль, схвалив можливість проведення повторних виборів (другий тур), проте цікавим залишається факт того, що станом на 17 січня 2020 року чинна редакція Закону про місцеві вибори від 30 червня 1998 року не містить нормативного закріплення проведення та регулювання другого туру виборів (*Stichwahl*)» [152, с. 68].

Німецькі вчені Д. Шефолд та М. Нойман відмічають, що «землі з бургомістерською та північно-німецькою організаційно-правовою формою комунального самоврядування перейшли до прямих виборів, тому рішення голови ради, обраного радою, наразі є винятком, а в деяких випадках, наприклад у Нижній Саксонії, є суперечливим» [96, с. 366].

На підставі § 61 Положення про громади Нижньої Саксонії від 28 жовтня 2006 року [86] громадяни шляхом прямих виборів обирають бургомістра.

Нині право самоврядування громадам Нижньої Саксонії гарантує ст. 57 Нижньо-Саксонської конституції від 19 травня 1993 року [84].

Параграф 14 Закону про місцеву конституцію Нижньої Саксонії від 17 грудня 2010 року [85] розрізняє різні типи громад. Існують позарайонні міста (*kreisfreie Städte*) та громади районного підпорядкування (*kreisangehörige Gemeinden*), які на своїй території утворюють район у цілому. Громади районного підпорядкування поділяються на три групи: прості громади районного підпорядкування; незалежні громади (*selbständige Gemeinden*) та великі незалежні міста (*große selbständige*



*Städte*), до яких належать такі міста, як Целле, Куксгафен, Гослар, Гамельн, Гільдесгайм, Лінген (Емс) та ганзейське місто Люнебург.

Громади, які, з огляду на історичні передумови чи певний розмір, є містами, складають основу демократичної держави. «Органи громади несуть відповідальність за управління своїми справами в рамках закону з метою сприяння добробуту своїх мешканців. На своїй території органи громади є виключними носіями всіх суспільних завдань, якщо законом не визначено інше. В межах своїх можливостей вони забезпечують членів територіальної громади соціальними, культурними, спортивними та економічними благами» [152, с. 69].

«Станом на 1 липня 2017 року в Нижній Саксонії нараховується 943 громади... З 1996 року для нижньо-саксонських громад існує так звана “одноколійна місцева конституція” (*eingleisige Kommunalverfassung*). По суті, це означає, що громадяни можуть безпосередньо обирати бургомистра та начальника окружного управління (*Landrat*). Ще однією важливою можливістю сприяння з 1996 року є можливість громадян самостійно вирішувати питання в певній галузі (громадянська ініціатива (*Bürgerbegehren*), рішення громадян (*Bürgerentscheid*)).

Як власним доходом, громади розпоряджаються податками на нерухомість А (такий тип нерухомості стосується сільського та лісового господарства. – 3. I.), нерухомість В (будь-яка нерухомість, яка не використовується для сільського господарства. – 3. I.), промисловими податками (*Gewerbesteuer*)... Громади отримують доходи від зборів та внесків, орендної плати, а також виручки від продажу та концесійних зборів. Якщо власного доходу недостатньо, земля забезпечує необхідними коштами шляхом надмісцевого фінансового вирівнювання (*übergemeindlichen Finanzausgleich*)» [73].

Міське законодавство Нижньої Саксонії містить численні права участі людини та громадянина в управлінні громадою.

Зокрема: звернення громадян (*Einwohnerantrag*), що регулюється § 22a Положення про громади Нижньої Саксонії від 28 жовтня 2006 року (далі – ПпГНС) [83]; громадянська ініціатива (*Bürgerbegehren*) та рішення громади (*Bürgerentscheid*), передбачені § 22b ПпГНС; опитування громадян

(*Bürgerbefragung*), закріплені в § 22d ПпГНС; години запитань та заслуховувань жителів (*Einwohnerfragestunde, Einwohneranhörung*), врегульовані § 43а ПпГНС, та ін.

Згідно з абз. 1 ст. 57 Конституції Нижньої Саксонії від 19 травня 1993 року, громади, земельні райони та інші публічно-правові органи управляють своїми справами в рамках закону та під власну відповідальність [84]. Обсяг цієї норми є визначальним у сфері діяльності органів місцевого самоврядування.

«Державний суд Нижньої Саксонії розглядає гарантію самоврядування як суб'єктивне право муніципальних утворень та підпорядковує закони, які обмежують самоврядування, принципу пропорційності (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*)... Зазначене виходить за межі судової практики Федерального конституційного суду» [63].

«У німецькій теорії права принцип пропорційності (з урахуванням підходів до розуміння цього принципу Федеральним конституційним судом Німеччини) прийнято визначати через три “субпринципи”: захід насамперед має бути придатним для досягнення поставленої мети (принцип придатності); публічна влада має обирати серед кількох придатних заходів саме той, який щонайменше впливає на окрему особу та на загальне (принцип необхідності, або потрібності); захід не повинен здійснюватись, якщо очікувані негативні наслідки виходять за межі прийнятності порівняно з очікуваним успіхом (принцип співмірності у вузькому розумінні, або заборона перебільшення)» [146, с. 22].

«Принцип пропорційності являє собою загальний, універсальний принцип права, який вимагає співрозмірного обмеження прав та свобод людини для досягнення публічних цілей» [174].

«З урахуванням викладеного визначальним є те, що в північно-німецькій організаційно-правовій формі комунального самоврядування особливо чітко відображено сутність представницької місцевої демократії.

З іншого боку, сильна позиція ради означає, що децентралізація влади при цій формі дещо нехтується. Однак, оскільки переважаюча доктрина розглядає роботу ради як адміністрації та скептично ставиться до застосування принципу

розподілу влади на місцях, така концентрація повноважень в одному органі не обов'язково повинна розглядатися як недолік. Логічним наслідком безумовної переваги представницького органу є нормативне обмеження прямої участі громадян у виборах бургомістра» [152, с. 69–70].

Сьогодні соціальний прогрес, політико-правові та науково-технічні досягнення зумовили відступ від північно-німецької форми, а тому на практиці вона перестала використовуватися.

Дослідження північно-німецької форми є актуальним, теоретично та практично назрілим. Вона походить з ідей британської окупаційної влади після 1945 року та є яскравим прикладом монізму, що виражається в сильній позиції ради (всебічна юрисдикція ради). У 1990-х роках зазначена форма була замінена на південно-німецьку.

### **3.2. Землі з південно-німецькою організаційно-правовою формою комунального самоврядування**

З XIX століття південно-німецька організаційно-правова форма комунального самоврядування традиційно походить з Королівства Баварії, Королівства Вюртемберг та Великого герцогства Баден.

Як указувалося раніше, північно-німецька форма походить з ідей британської окупаційної влади після 1945 року, натомість південно-німецька форма особливо поширилася в американській зоні окупації ФРН (у Баварії, Гессені, північних частинах Бадену і Вюртембергу, а також у Бремені) під управлінням військової адміністрації США 1945 року. Вважається, що військова адміністрація США значною мірою перейняла Положення про громади 1935 року [20] і таким чином отримала лідерський принцип місцевого врядування. Відтак, можна стверджувати, що система місцевого самоврядування ФРН є продуктом діяльності союзників, які свідомо її сформували.

Південно-німецька організаційно-правова форма комунального самоврядування поширена близько в 70 % ФРН, а тому є переважаючою.

Зазначена форма стала найбільш поширеною серед усіх чотирьох форм. Після об'єднання ФРН вона застосовується в Баварії, Баден-Вюртемберзі, з 1994 року – у Саксонії, Тюрингії, Саксонії-Ангальті, Північному Рейні-Вестфалії, Рейнланд-Пфальці та Саарі, а з 1996 року – у Нижній Саксонії.

Перевага південно-німецької форми не завжди була такою різкою. У деяких землях ФРН здійснювався поступовий перехід, конвергенція від інших форм до південно-німецької, наприклад:

– 1919 рік – у Баварії гарантовано право місцевого самоврядування. 25 січня 1952 року видано Положення про громади Вільної держави Баварія [4], яке ґрунтується на південно-німецькій формі;

– 1952 рік – після плебіситу 9 грудня 1951 року три землі: Вюртемберг-Гогенцоллерн, Південний Баден (окуповані Францією) та Вюртемберг-Баден (окупована США) об'єдналися в землю Баден-Вюртемберг. Зазначене стало каталізатором внесення змін до місцевого законодавства та переходу до використання південно-німецької форми;

– 1994 рік – у Північному Рейні-Вестфалії Закон про внесення змін до місцевої конституції від 17 травня 1994 року [35] скасував колегіальне управління та заклав основи для застосування південно-німецької форми;

– 1996 рік – у Нижній Саксонії прийнято нове Положення про громади, яке за своїм змістом відповідало традиціям південно-німецької форми.

Досліджуване питання не є ні новим, ані революційним та ставало об'єктом неодноразових наукових пошуків. Однак метою даної роботи є доповнення та розширення сучасного стану дослідження детальними науковими пошуками і висновками. Нульовою гіпотезою зазначеного питання є те, що була проведена широка гармонізація законодавства в частині наближення до південно-німецької форми, але досі існують розбіжності в деталях нормативного регулювання.

Відповідно до південно-німецької форми, існують два органи місцевого самоврядування: рада і бургомістр. Рада і бургомістр є двома демократично легітимізованими органами. Рада є головним органом місцевого самоврядування,

їй належать усі повноваження з прийняття рішень. Однак бургомістр обіймає незалежну посаду поряд з радою як голова та законний представник громади.

У той самий час зазначена форма комунального самоврядування є прямо протилежною північно-німецькій. Вона характеризується сильною позицією бургомістра, який є виконавчим і представницьким органом, головою місцевої адміністрації.

Південно-німецька форма дала поштовх тому, що з 1999 року в усіх федеральних землях, окрім трьох міст зі статусом земель (Берлін, Гамбург і Бремен), бургомістр (чи обер-бургомістр) обираються шляхом прямих виборів.

У класичному випадку бургомістр є головою ради (здійснює внутрішнє управління), головує на засіданнях ради, а в радах громад Бранденбургу, Мекленбургу-Передньої Померанії та Шлезвіг-Гольштейну головуючого на засіданнях ради обирають з числа представників ради, при цьому такий головуючий підпорядковується бургомістру. Отож, різниця між класичною та модифікованою південно-німецькою формою полягає в тому, що хоч бургомістр і є обраним безпосередньо, проте він не головує на засіданнях ради. При цьому південно-німецька форма характеризується одноособовим управлінням. Бургомістр може вдатися до адміністративних повноважень, що свідчить про дуалізм у місцевій конституції. У разі, коли бургомістр не є головою ради, тоді йдеться про дуалістичну модель повноважень органів місцевого самоврядування. Дуалістична модель повноважень виражається і в тому, що південно-німецька форма концентрує відповідальність за прийняття рішень на двох органах.

У правовій доктрині ФРН часто виникає запитання: на що має бути більш спрямовано реформування органів місцевого самоврядування – на «покращення дієздатності/спроможності громад» чи «зміцнення місцевої демократії»? Стосовно нормативного регулювання місцевого самоврядування в Бранденбурзі Г. Пюттнер вважає, що в даному разі «не обов'язково гарантується оптимальна спроможність громад, що може призвести до дефіциту демократії» [91, с. 40]. Проте К. Шуленбург більше схиляється до того, що «укріплення місцевої

демократії більш вірогідне, адже після значної критики, саме з метою усунення дефіциту демократії, відповідні положення були допрацьовані» [100, с. 117].

Така сама ситуація склалася і з комунальними конституціями. Як убачається з комунальних конституцій (положень про громади) Східної Німеччини, існує тенденція до зближення з південно-німецьким типом місцевої конституції з прямими виборами бургомістра. Зазначене у свою чергу вплинуло і на західнонімецькі землі.

Окрім цього, «перед органами місцевого самоврядування існує мета – підвищення їх ефективності та спроможності вирішувати проблеми» [18, с. 65], що, на думку Г.-У. Дерлієна, пов'язане з «істотними політичними ідеями» [18, с. 65]. Практично немає стандартів чи правил, які б визначали, коли місцева конституція та її органи є ефективними і спроможними, а коли – ні? Тому відповідь на це запитання в будь-якому разі буде суто суб'єктивною. Переглянувши в системі організацію місцевого самоврядування в Північному Рейні-Вестфалії, можна відмітити, що бургомістр там, порівняно з іншими землями, є надто перевантаженим. Таким чином, з метою визначення спроможності органів місцевого самоврядування, вважаємо найзручнішим порівняння одних типів місцевих конституцій з іншими.

Згідно з абз. 1 § 23 Положення про тюринзькі громади та округи [104], у Тюрингії рада вільна обирати голову зі свого складу, який головуватиме на засіданнях ради замість бургомістра.

В. П. Грובה у своїх дослідженнях відмічає, що при такій формі діяльності органів місцевого самоврядування бургомістр «має досить сильні позиції в системі місцевого самоврядування, оскільки у багатьох випадках без погодження з радою вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері» [142, с. 31].

Бургомістр займає сильну позицію відносно ради, адже він виконує рішення ради, представляє громаду і є головою місцевої адміністрації. Крім того, бургомістр несе відповідальність за виконання власних повноважень, які рада не може відкликати. Наприклад, такими власними повноваженнями є виконання

вказівок і поточне управління. Прямі вибори бургомістра, з одного боку, означають більше можливостей громадянської участі, але, з іншого – значно посилюється наполегливість бургомістра, який як обраний представник народу може виступати перед радою і претендувати на реалізацію своїх ідей на основі волі членів територіальної громади.

«Комунальна конституція Мекленбургу-Передньої Померанії з 1999 року також передбачає прямі вибори бургомістрів, які очолюють консультативний і головний (який приймає рішення. – З. І.) комітети (аналогічно в Саксонії-Ангальт), але не входять до складу ради... У Тюрингії рада зі свого складу може вільно обирати головуючого (в такому разі не бургомістр буде головуючим). У Північному Рейні-Вестфалії бургомістр є головуючим ради та головуючим головного комітету. Після того як бургомістри земель Рейнланд-Пфальцу та Саару почали обиратися також безпосередньо населенням, практично не існує різниці між їх організаційно-правовою формою комунального самоврядування (раніше їх форма була бургомістерською) та південно-німецькою» [74].

«У Баден-Вюртемберзі строк повноважень бургомістра набагато довший, ніж строк повноважень ради» [32, с. 65], що характеризує посаду бургомістра як ключову серед інших органів місцевого самоврядування. Відповідно до абз. 3 § 42 Положення про громади Баден-Вюртембергу, «строк повноважень бургомістра складає вісім років. Строк повноважень обчислюється з моменту вступу на посаду, у разі переобрання новий строк починає діяти з моменту закінчення попереднього строку» [33]. На підставі абз. 1 § 30 Положення про громади Баден-Вюртембергу, «строк повноважень ради становить п'ять років» [33].

Можливість переобрання бургомістра має скоріше чисто теоретичний характер, оскільки залишається відкритим питання, чи зможе рада, з одного боку, набрати необхідну більшість, а з іншого – наважитися виступити проти вибору населення, яке обирає членів ради, бургомістра. Так само проблематично буде отримати схвалення переобрання населенням.

Незалежність органів місцевого самоврядування один від одного підкреслюється різним терміном повноважень бургомістра і ради.

Рада громади (рада міста) є представницьким органом і, як і бургомістра, її обирають члени територіальної громади. Вона, як зазначено вище, у свою чергу утворює консультативний комітет і комітет з прийняття рішень (найбільш чітко відображено в Саксонії-Ангальт). Як правило, цими комітетами керує бургомістр, який також може входити до їх складу.

«Подальше послаблення ролі ради є наслідком правового закріплення цілої низки варіантів прямої громадянської участі у вирішенні місцевих політичних питань, особливо в Баден-Вюртемберзі» [32, с. 65–66]

Однією з показових земель, де діє південно-німецька організаційно-правова форма комунального самоврядування, є Баден-Вюртемберг. Відтак, доцільним є охарактеризувати зазначену форму саме на підставі нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування цієї землі.

Відповідно до § 24 Положення про громади Баден-Вюртембергу [33], рада є представництвом громадян та головним органом громади. Рада встановлює принципи управління громадою та приймає рішення з усіх питань громади, якщо тільки бургомістр не відповідає за певні з них згідно із законом, або з тих, що рада передала бургомістрові. Рада контролює виконання своїх рішень та забезпечує усунення будь-яких перешкод у роботі органів громади.

З правової точки зору рада не є органом на кшталт парламенту, вона скоріше є органом, який керує адміністрацією громади. Члени ради працюють на громадських засадах, а їх кількість залежить від чисельності населення громади. Зазначене підтверджує абз. 1 § 25 Положення про громади Баден-Вюртембергу [33], згідно з яким рада складається з бургомістра та членів ради, які працюють на добровільних засадах. У містах місцеві ради називаються міськими радами. Абзац 2 § 25 Положення про громади Баден-Вюртембергу [33] встановлює кількість членів ради.

Члени ради приймають рішення в рамках закону відповідно до свого внутрішнього переконання, визначеного виключно суспільним благом. Засідання ради є публічними, а відтак на них можуть бути присутніми всі бажаючі. Засідання можуть бути закритими для публіки лише в тому разі, якщо цього



вимагає суспільний добробут або законні інтереси певних осіб. Під головуванням бургомістра чи обер-бургомістра рада обговорює та вирішує інтереси громади.

Відповідно до § 34 Положення про громади Баден-Вюртембергу [33], як правило, за сім днів до дня проведення засідання бургомістр скликає раду письмово чи в електронному вигляді та своєчасно повідомляє предмет обговорення. У надзвичайних ситуаціях раду можна скликати без попередження, неофіційно та лише з питань предмета розгляду.

Місцева рада приймає рішення шляхом голосування та виборів. Рада зазвичай голосує відкрито, а рішення приймаються більшістю голосів. Право голосування має і бургомістр.

Правовий статус ради у ФРН чітко виражається шляхом виокремлення та конкретизації її прав і обов'язків.

Таким чином, «рада наділена такими основними правами: вільного використання мандату; мати регламент (“законодавче право” громади); на інформацію; на участь; затвердження бюджету; незалежність планування; кадровий суверенітет (найм чиновників).

Найважливішими обов'язками ради є: відданість спільним інтересам; збереження секретності; заборона діяти з упередженням; законність дій; вільність рішень, заснованих виключно на совісті» [40].

Положення про громади Баден-Вюртембергу передбачає можливість створення ради старійшин для надання консультацій щодо планування, майбутнього в цілому та конкретно на засіданнях. Абзац 1 § 33а вказаного Положення визначає таке: «Основним статутом може бути передбачено, що рада може створювати раду старійшин, яка консультуватиме бургомістра з питань порядку денного та ходу нарад ради. Радою старійшин головує бургомістр» [33].

Отже, рада старійшин не є окремим органом місцевого самоврядування, а лише структурною частиною ради.

На кшталт ради старійшин до місцевого самоврядування залучаються і молодіжні ради.

З 1 грудня 2015 року до Положення про громади Баден-Вюртембергу внесено зміни шляхом доповнення § 41а «Участь дітей і підлітків». Зазначені зміни значно посилили права дітей і підлітків у місцевих процесах, визнали можливість їх залучення у прийнятті рішень, що їх стосуються.

Відповідно до абз. 1 § 41а Положення про громади Баден-Вюртембергу, громада має залучати дітей і підлітків до процесів планування і проектів, що зачіпають їхні інтереси. Для цього громада має розробити відповідні процедури їх участі. Члени молодіжної ради працюють на громадських засадах [33].

У той самий час абз. 4 § 41а Положення про громади Баден-Вюртембергу встановлює, що молодіжна рада має бути забезпечена належними фінансовими ресурсами. Рада приймає рішення щодо обсягу фінансування в межах бюджету. Про використання коштів надаються докази в найпростішій формі [33].

Молодіжні ради мають право: бути почутими; висловлюватися; пропонувати; консультувати та подавати заяви з питань, що їх стосуються.

Склад молодіжної ради регулює сама громада. Зазвичай молодь у загальноосвітній школі чи коледжі самостійно обирає своїх представників, з яких обираються голова та правління. Молодь обговорює аспекти політики громади, які впливають на неї, та готує з цього приводу відповідні висновки. Рада може враховувати аргументи молоді, проте не зобов'язана їх дотримуватися. Молодіжні ради часто організують різноманітні акції та заходи з метою зацікавлення інших молодих людей у політиці.

Цікавим аспектом залучення громадян до управління місцевими справами є перекладання органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень у соціальних сферах на певні громадські організації. Вказане свідчить про демонополізацію держави та органів місцевого самоврядування в соціальних сферах.

Члени територіальних громад можуть приймати рішення на підставі питання, винесеного на референдум, відповідно до принципів вільного, рівного і таємного голосування. Рішення членів територіальної громади прирівнюється до рішення обраної місцевої ради.

У ФРН проведення референдумів на місцевому рівні започатковано саме в землі з південно-німецькою організаційно-правовою формою комунального самоврядування 1957 року з прийняттям Положення про громади Баден-Вюртембергу від 25 липня 1957 року. У процесі об'єднання ФРН вказаний інструмент прямої демократії запроваджений у всіх федеральних землях.

«У Баварії є численні елементи прямої демократії. Наряду з федеральними і земельними референдумами 1 жовтня 1995 року закріплено можливість проведення референдумів (*Volksentscheid*) на місцевому рівні. Хоч Конституційний суд Баварії посилив положення 1997 року (серед іншого запровадивши кворум для голосування), проте щорічно баварці ініціюють близько 100 референдумів» [5].

Елементи участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами стали настільки важливими, що їх вплив на прийняття рішень уже неможливо ігнорувати. Поряд з бургомістром і радою долучення членів територіальної громади є не менш важливим, третім фактором влади на місцях.

Таким чином, основними характеристиками місцевого самоврядування в Баден-Вюртемберзі є такі:

- рада обирається строком на п'ять років;
- сильна позиція бургомистра, який обирається на вісім років;
- численні елементи прямої демократії, як-от: збори жителів (*Bürgerversammlung*, § 20а Положення про громади Баден-Вюртембергу); звернення громадян (*Einwohnerantrag* § 20b Положення про громади Баден-Вюртембергу); референдум і громадянська ініціатива (петиції) (*Bürgerentscheid und Bürgerbegehren* § 21 Положення про громади Баден-Вюртембергу).

Окрім цього, громадяни шляхом прямих виборів обирають бургомистра, раду та, як вище відмічено, мають можливість використовувати інші елементи прямої демократії. У свою чергу бургомістр керує адміністрацією, а рада утворює комітети.

«Південно-німецьку організаційно-правову форму комунального самоврядування можна порівняти з американською моделлю “майор-рада” (*major-*

*council*)» [18, с. 47]. Адже в цій формі бургомістр отримав сильну позицію завдяки первинним виборам, керівництву адміністрацією, головуванню в раді та комітетах. Вказане дозволяє йому визначати рішення ради на підготовчому етапі та на етапі виконання. Якщо бургомістр позиціонується як сильна особистість та користується широкою популярністю серед населення, він може виконувати свої повноваження відносно незалежно від власної партії, бо він легітимований виключно виборцем.

Демократична легітимність ради і бургомістра, чіткі обов'язки й ефективний спосіб роботи позиціонують південно-німецьку форму як таку, що є показовою для інших форм. Наріжним каменем південно-німецької форми є безпосередній вибір громадянами членів ради і бургомістра. Громадяни мають право самі вирішувати, хто конкретно матиме право голосу в раді, а не в цілому партійні організації, політичні групи чи окремі зацікавлені посадові особи.

Грунтуючись у т. ч. на вищевикладеному дослідженні, можна виокремити такі головні відмінності між північно-німецькою та південно-німецькою формами:

<b>Критерій порівняння</b>	<b>Північно-німецька форма</b>	<b>Південно-німецька форма</b>
за розподілом повноважень	моністична модель повноважень	дуалістична модель повноважень
за кількістю суб'єктів управління	колегіальне управління	одноособове управління
за розподілом функцій між виборними органами місцевого самоврядування	сильна позиція ради	сильна позиція бургомістра
за способом заміщення посади бургомістра	рада обирає бургомістра	населення обирає бургомістра

Враховуючи те, що місцеве законодавство більшості земель ФРН уніфіковано до південно-німецької організаційно-правової форми комунального

самоврядування, лише в деяких землях використовується магістратна форма (детальніше в наступних підпунктах цього дослідження), а деякі (наприклад, північно-німецька та бургомістерська форми), з огляду на історичний розвиток, не використовуються взагалі, проведені в цій роботі дослідження ясно дають зрозуміти необхідність нової типології організаційно-правових форм комунального самоврядування у ФРН.

Нині не існує нової, послідовно розробленої типології організаційно-правових форм комунального самоврядування у ФРН, яка б враховувала всі змінні фактори, у т. ч. відображені в цій роботі. З огляду на таке, важливими є подальші наукові пошуки та детальне ознайомлення з цим питанням з метою отримання однозначних висновків про те, наскільки на сьогоднішній день організаційно-правові форми комунального самоврядування досі відрізняються або є однаковими.

Окремим аспектом дослідження є те, наскільки організаційно-правові форми відрізняються у структурі взаємовідносин членів територіальної громади з представницькими виборними органами, а також ступінь участі громадян в управлінні власними справами. Існуючі наукові пошуки здебільшого зосередилися на дослідженні взаємовідносин бургомістра і ради, натомість фундаментом пізнання в даному разі є участь членів територіальних громад.

Водночас завдяки федеральній системі та гарантіям місцевого самоврядування, закріпленим у ст. 28 Основного Закону, у ФРН виникли різні типи організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування (типи місцевих конституцій). За підтримки західнонімецьких професорів, для земель, які входили до складу НДР, була створена демократична «комунальна конституція», яка не була орієнтована на конкретну із земель. Зазначена «комунальна конституція» лягла в основу створення власних конституцій у нових федеральних землях. Важливе значення мали такі ключові слова, як «близькість до населення» та «безпосередня демократія». І навпаки, реформи місцевого самоврядування в «нових землях» стали стимулом для «старих земель», як, наприклад, це спостерігалось в Північному Рейні-Вестфалії.

Сьогодні південно-німецька організаційно-правова форма комунального самоврядування стала найбільш поширеною серед усіх чотирьох форм та є переважаючою у ФРН.

Вищезазначена форма комунального самоврядування є прямо протилежною північно-німецькій, адже характеризується сильною позицією бургомістра, який є виконавчим і представницьким органом, головою місцевої адміністрації.

### **3.3. Землі з бургомістерською організаційно-правовою формою комунального самоврядування**

Бургомістерська організаційно-правова форма комунального самоврядування в німецькій літературі часто описується як «рейнська» (*Rheinische Bürgermeisterversfassung* [27]). «Зазначений тип бере свій початок із запровадженої в Рейнланді на початку XIX століття французької системи мера “*Mairies*”» [61, с. 193] (франц. *maire*). Отож, і в даному разі окупаційна влада намагалася реалізувати свої політичні ідеї шляхом змін в організації місцевого самоврядування. Дія такої форми була актуальною після 1945 року в Рейнланд-Пфальці та Саарі.

Реалізація політичних ідей окупаційної влади відображена серед іншого з огляду на таке: «У Пфальці раніше застосовувалася конституція (форма. – 3. I.) баварської міської ради (*bayerische Stadtratsverfassung*), що була пов’язана з бургомістерською конституцією (бургомістерська форма. – 3. I.), зокрема, завдяки особистому союзу голови адміністрації з головою ради громади» [23].

Із зазначеного вбачається не лише зміна окупаційною владою форми місцевого самоврядування (з баварської форми міської ради на бургомістерську), але й існування власне баварської форми міської ради.

У вітчизняній літературі вказана організаційно-правова форма комунального самоврядування взагалі не досліджувалася. Більше того, німецькомовна література теж не багата на її дослідження. Причина – об’єктивні чинники, адже

не було необхідності досліджувати форму, яка була проектом, існувала не тривалий час та майже нічим не відрізнялася від бургомістерської форми, якій приділено питому вагу в наукових працях. Відтак, саме в цій частині дослідження варто приділити увагу баварській формі міської ради.

Отже, про існування баварської форми міської ради та її характеристики вбачаємо з таких, які не є винятком, джерел.

Автори підручника «Берлін як столиця Веймарської республіки 1919–1933 рр.» О. Бюш та В. Хаус відмічають: «...у проекті імперського міського порядку, який представив німецький союз міст 1930 року, альтернативно передбачено вже не магістратну конституцію, а рейнську бургомістерську конституцію та конституцію баварської міської ради; обидві із сильною позицією бургомістра...» [14, с. 188].

За відомостями Лейпцизького видання 1932 року від Бібліографічного інституту: «...конституція міської ради (Баварія з 1927 р.), де всі повноваження належать єдиному колегіальному органу (раді), при якій бургомістр та професійні міські ради мають повні права голосу...» [82, с. 613].

Г. Петерс у виданні «Місцева конституція» відмічав: «Прусський Рейнланд мав рейнську бургомістерську конституцію, яка з деякими змінами та розширеннями існувала також у Рейнхессені, Пфальц – конституцію баварської міської ради» [89, с. 341].

За таких обставин в історичному розвитку місцевого самоврядування ФРН мала місце і баварська форма міської ради, яка застосовувалася у Пфальці до змін в організації місцевого самоврядування французькою окупаційною владою.

«Рейнланд-Пфальц своїм існуванням зобов'язаний указу французького військового уряду № 57 від 30 серпня 1946 року, згідно з яким у французькій зоні окупації була створена земля, до складу якої входили Пфальц (*Pfalz*) і адміністративні райони Трір (*Trier*), Кобленц (*Koblenz*), Майнц (*Mainz*) та Монтабаур (*Montabaur*)» [103, с. 3].

У вересні 1946 року відбулися перші місцеві вибори, що їх призначила французька окупаційна влада згідно з указом від 10 серпня 1946 року. За

результатами виборів відбулося утворення місцевих рад, які у свою чергу мали обрати бургомістрів та їх заступників. Положення французького порядку про вибори в громадах принесли перші зміни до існуючих раніше традицій у частині існування виборних місцевих чиновників. У зв'язку з цим було також визначено, що бургомістр та його заступники мають обиратися зі складу ради. Вказаний порядок № 51 про вибори в громадах у Гессен-Пфальці опублікований у журналі «Офіційний» (*Officiel*) 32/46 від 10 серпня 1946 року. У розділі V «Обрання бургомістра та заступників» визначено таке:

«Стаття 20. Збори депутатів громади обирають бургомістра та одного або декількох заступників з числа своїх членів. Кількість заступників визначається таким чином: 1 – для громад до 5 000 жителів; 2 – для громад від 5 001 до 50 000 жителів; 3 – для громад, які мають понад 50 000 жителів. Рада громади за рішенням, затвердженим органом державного нагляду (*Staataufsichtsbehörde*), може вдвічі збільшити кількість заступників, зазначених вище» [89, с. 336–337].

За таких обставин саме у вищевказаному Порядку відображена одна з основних відмінностей між південно-німецькою та бургомістерською формами комунального самоврядування – порядок вибору бургомістрів.

При цьому німецький учений «Кнемайер (1994) заперечував різницю між конституцією ради південної Німеччини (південно-німецькою формою. – 3. I.) та рейнською бургомістерською конституцією (бургомістерською формою. – 3. I.) й сформулював її як дуалістичну конституцію ради та бургомістра (*duale Rat-Bürgermeister-Verfassung*), оскільки вона була організована в дуалістичному порядку та відрізнялася лише прямими виборами» [57, с. 64].

Дуалізм у бургомістерській формі вбачався в тому, що вона передбачала відокремлення органу, що приймає рішення (представницький орган – рада), та виконавчого органу (бургомістр).

Детальне розуміння бургомістерської форми, як і інших форм, вбачається з нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти є одним з офіційних джерел, за якими віднаходимо основні



характеристики місцевого самоврядування на певній території в його історичному розвитку.

18 травня 1947 року прийнято Конституцію Рейнланд-Пфальцу [121]. Розділ V вказаної конституції присвячений самоврядуванню громад і об'єднань громад.

«Незважаючи на існування єдиної конституції з 1948 року, місцеве самоврядування в Рейнланд-Пфальці мало декілька регіональних особливостей:

– у Пфальці за бюджет громади, касові та бухгалтерські операції до 1957 року відповідала держава... Також існували штатні “секретарі громад” (середні чи вищі посадові особи) для всіх сільських громад; менші громади, особливо на півночі та заході Пфальцу, були об'єднані спільною адміністрацією зі спільним почесним бургомістром, при цьому вони мали окремі офіси;

– у таких районах, як Кобленц і Трір, навпаки, існували штатний бургомістр та штатна адміністрація, які врядували та вирішували всі питання громади самостійно (органи реєстрації актів цивільного стану, відділки місцевої поліції та ін.);

– управління в сільських громадах колишніх округів Монтабаур та Майнц (Рейнхессен) було суто добровільним» [103, с. 4–5].

Вказана форма характеризується тим, що бургомістр займає сильну позицію, подібну до позиції бургомістра в південно-німецькому типі. Бургомістр є головуючим на засіданнях ради, головою ради та місцевої адміністрації, здійснює одноособово внутрішнє управління (одноособове управління), а також представляє громаду.

Окрім цього, бургомістерська форма ідентична південно-німецькій формі за рівнем основного розподілу компетенції між радою та бургомістром. На законодавчому рівні для бургомістра закріплено велику кількість завдань, а відтак, і відповідальність за їх виконання.

Тільки те, що законом не вважається належним до завдань бургомістра, залишається за радою, наприклад зазначене стосується прийняття рішень щодо планування та розпорядження особливо цінними активами громади. З 1994 року

передбачена можливість передачі повноважень із зони відповідальності ради до бургомістра. Зазначене стосується питань, що не мають великого значення для громади, але які відбуваються вперше в місцевій політиці, а відтак не є справами нинішньої ради, як, наприклад, оснащення жителів територіальної громади електроскутерами.

У той самий час, на відміну від південно-німецької, ця форма характеризувалася тим, що бургомістр обирався не безпосередньо місцевим населенням, а радою. Паралельно з числа професійних управлінців рада зі свого складу обирає адміністрацію, до якої входить і бургомістр. Одним із завдань адміністрації є підготовка рішень ради. З огляду на те, що при бургомістерській формі бургомістр становить собою лише виконавчий орган та не має права голосу, бургомістр при бургомістерській формі не мав такої сильної (фактично незалежної від ради) позиції, як при південно-німецькій формі.

«Починаючи з 1955 року нормативне закріплення права місцевого самоврядування в Рейнланд-Пфальці зазнало трьох фундаментальних змін:

Закон землі про внесення змін до Закону про самоврядування від 25 вересня 1964 року був спрямований на подальше зміцнення прав місцевого самоврядування, усунув низку технічних недоліків та адаптував застарілі нормативно-правові акти; після ретельного обговорення на політичній арені було чітко прийнято рішення про збереження бургомістерської конституції (бургомістерської організаційно-правової форми комунального самоврядування. – З. І.)... Другу фундаментальну зміну до місцевого конституційного права Рейнланд-Пфальцу вніс Закон землі про зміни до статутів громад та реорганізацію громад від 16 липня 1968 року... Останню значну зміну до місцевого конституційного права Рейнланд-Пфальцу внесено через Положення про громади, Положення про райони та Положення про округи від 14 грудня 1973 року; система цієї останньої правки також ґрунтувалася на бургомістерській конституції відповідно до місцевого законодавства» [22].

У Саарі також функціонувала бургомістерська форма. Зазначене, безумовно, пов'язано з тим фактом, що до 1935 року бургомістерська форма була первинною

для більшості районів Саару. Окрім цього, на використання бургомістерської форми вплинуло й межування з Рейнланд-Пфальцом, землею, в якій також діяла бургомістерська форма.

З 1973 року в усіх громадах Саару однаково застосовувалася фіктивна (*unechte*) бургомістерська форма. Реальна (*echte*) бургомістерська форма в громадах з управлінням, заснованим на добровільних засадах, яка застосовувалася до внесення змін до Закону про місцеве самоврядування від 15 січня 1964 року [69], припинила своє існування в результаті ліквідації посад бургомістрів, заснованих на добровільних засадах.

Різниця між фіктивною та реальною бургомістерською формами полягає в такому.

При реальній бургомістерській формі бургомістр є членом і головою ради. Він є почесним службовцем і законним представником громади. Зазначена форма застосовувалася в громадах, управління якими здійснювалося на громадських засадах (добровільно) та які не мали своєї адміністрації.

Фіктивна бургомістерська форма характеризується тим, що громада має власну адміністрацію зі штатним бургомістром. Рада обирає бургомістра зі свого складу. Бургомістр при фіктивній бургомістерській формі не є членом ради, але бере участь у її засіданнях. Такий бургомістр виконує консультативну роль, це означає, що він має право виступати на засіданнях ради та надавати свої пропозиції.

Як указувалось раніше, «землі з бургомістерським та північно-німецьким типом місцевої конституції перейшли до прямих виборів, тому рішення голови ради, обраного радою, нині є винятком, а в деяких випадках, наприклад у Нижній Саксонії, є суперечливим» [96, с. 366].

Закон від 24 вересня 1993 року [121] вніс численні зміни до вищевказаної конституції Рейнланд-Пфальцу, у т. ч. і до ст. 50 у частині виборів бургомістра безпосередньо населенням.

Згідно з абз. 1 § 53 Положення про громади (Рейнланд-Пфальцу) від 31 січня 1994 року, «бургомістра обирають жителі громади на загальних, рівних, таємних,

прямих і вільних виборах. Вибори проводяться за мажоритарною системою (*Mehrheitswahl*). Обраним вважається той, хто обрав більше половини голосів. У разі якщо жоден претендент не отримає цієї більшості в першому турі виборів, відбувається повторне голосування (другий тур). У разі отримання однакової кількості голосів шляхом жеребкування вирішується, хто братиме участь у повторному голосуванні. Якщо один із цих двох претендентів не бере участі через смерть чи через втрату права на участь у виборах, вибори мають бути повторені. На виборах при повторному голосуванні обирається той, хто отримає найбільшу кількість голосів. При однаковій кількості голосів переможець обирається шляхом жеребкування» [39].

Відповідно до абз. 1 § 56 Закону про місцеве самоврядування від 15 січня 1964 року, у Саарі «бургомістр обирається жителями громади на загальних, прямих, вільних, рівних та таємних виборах одночасно з радою громади. На вибори поширюються положення Закону про місцеві вибори» [69].

З огляду на реформи 1990-х років та в т. ч. запровадження прямих виборів бургомістра, бургомістерська форма поступилася своїм існуванням на користь південно-німецької. При цьому нині в малих (переважно сільських) громадах Шлезвіг-Гольштейну бургомістерська форма існує у видозміненому варіанті з посадою почесного бургомістра. Наприклад, посада почесного бургомістра є в Дамі (*Dahme*), Еллерау (*Ellerau*), Зюселі (*Süsel*) та в інших громадах Шлезвіг-Гольштейну.

Існування посади почесного бургомістра, що є однією з характеристик реальної бургомістерської форми, передбачено § 48 Положення про громади Шлезвіг-Гольштейну від 28 лютого 2003 року, згідно з яким «громади зі спільною адміністрацією (означає існування декількох громад, які спільно додатково утворили свого роду громадське об'єднання. – 3. І.)... або неофіційні громади... адмініструються на громадських засадах; представник таких громад є почесним бургомістром на час виборів. Всіма іншими громадами управляє штатний бургомістр...» [38].

Параграф 50 Положення про громади Шлезвіг-Гольштейну від 28 лютого 2003 року закріплює такі повноваження почесного бургомістра: «Бургомістр готує рішення ради та несе відповідальність за фактичне виконання завдань...; бургомістр влаштовує заходи, які мають бути терміново проведені...; якщо в адміністрації громади залишаються службовці, то бургомістр стає їх керівником...; що стосується неофіційних громад, то бургомістр також очолює їх адміністрацію відповідно до принципів і вказівок ради та в межах передбачених нею коштів...; бургомістр є почесною посадовою особою на час виборів» [38].

Отже, почесний (*ehrenamtlicher*) бургомістр виконує повноваження штатного бургомістра виключно на час виборів. Більше того, деякі рішення почесного бургомістра в подальшому може скасувати новообрана рада.

«Починаючи з 1998 року у Шлезвіг-Гольштейні бургомістрів (маються на увазі штатні. – З. І.) обирає не відповідна рада, а безпосередньо громадяни» [55].

Виборам штатного бургомістра в Шлезвіг-Гольштейні присвячений § 57 Положення про громади Шлезвіг-Гольштейну від 28 лютого 2003 року, відповідно до абз. 1 якого «бургомістра обирають громадяни шляхом загальних, прямих, вільних, рівних та таємних виборів за принципом голосування більшої» [38]. Абзац 4 § 57 вказаного Положення закріплює відомості про те, що строк повноважень бургомістра становить не менше шести та максимум вісім років, що конкретно регулюється у статутах громад.

Таким чином, «у Шлезвіг-Гольштейні штатного бургомістра обирає населення на строк від шести до восьми років; точний строк повноважень визначає головний порядок громади. Почесного бургомістра, якого зазвичай зустрічають у громадах зі спільною адміністрацією, обирає представництво громади» [13].

Перехід земель з бургомістерською організаційно-правовою формою комунального самоврядування до прямих виборів покладає на бургомістра значну політичну відповідальність перед місцевим населенням. Адже бургомістр усвідомлює свою відповідальність перед територіальною громадою, а також свою залежність від неї. Більше того, вагомість прямих виборів полягає і в тому, що

територіальна громада все своє невдоволення проектуватиме на бургомістра, а не на вищестоящі рівні, які могли б самі обирати бургомістра.

З цього приводу є досить вдалий вислів Ф.-Л. Кнемейера, який відмічає, що «місцеве самоврядування в демократичній державі означає демократичну легітимність інститутів самоврядування та активну участь громадян з метою вирішення їхніх власних справ і пов'язаною з ними політичною інтеграцією для укріплення демократичного порядку в державі в цілому» [62, с. 37].

Федеральний і земельний законодавці також покладають на органи місцевого самоврядування зобов'язання виконувати велику кількість законів. Успіх урядових проектів залежить від якісної роботи органів місцевого самоврядування. У разі якщо бургомістр не справлятиметься з покладеними на нього законодавцем чи територіальною громадою обов'язками, у подальшому управляти громадою він не зможе.

Перехід до прямих виборів, як і заміна бургомістерської на південно-німецьку форму, свідчить і про сформованість громадянського суспільства, яке готово брати на себе моральну відповідальність за обрання кваліфікованого бургомістра.

Оскільки прямі вибори населенням є позитивною рисою в частині демократичної участі громадян більшості місцевих конституцій, то менш демократичними є непрямі вибори бургомістра.

Грунтуючись у т. ч. на вищевикладеному дослідженні, можна виокремити такі головні відмінності між північно-німецькою, південно-німецькою та бургомістерською формами:

<b>Критерій порівняння</b>	<b>Північно-німецька форма</b>	<b>Південно-німецька форма</b>	<b>Бургомістерська форма</b>
за розподілом повноважень	моністична модель повноважень	дуалістична модель повноважень	дуалістична модель повноважень
за кількістю суб'єктів	колегіальне управління	одноособове управління	одноособове управління

управління			
за розподілом функцій між виборними органами місцевого самоврядування	сильна позиція ради	сильна позиція бургомістра	сильна позиція бургомістра
за способом заміщення посади бургомістра	рада обирає бургомістра	населення обирає бургомістра	рада обирає бургомістра

Отже, хоч від південно-німецької форми бургомістерська форма суттєво відрізняється виключно положенням у частині обрання бургомістра, проте з північно-німецькою формою тільки вказане положення є однаковим.

Незважаючи на певні інституційні відмінності, всі організаційно-правові форми комунального самоврядування мають і загальні характеристики. Зазначене пов'язано з тим, що всі органи місцевого самоврядування стикаються зі схожими завданнями, проблемами та сферами діяльності.

Водночас бургомістерська форма також поступилася своїм існуванням на користь південно-німецької. При цьому переважно в сільських громадах Шлезвіг-Гольштейну бургомістерська форма існує у видозміненому варіанті з посадою почесного бургомістра.

#### **3.4. Землі з магістратною організаційно-правовою формою комунального самоврядування**

При дослідженні попередніх форм комунального самоврядування встановлено, що в них був відсутній такий орган, як «магістрат». З урахуванням зазначеного, для розуміння його сутності, у подальшому буде приділено увагу не лише магістрату в системі органів місцевого самоврядування, але й магістрату як самостійному органу, порядку обрання його членів, їхніх повноважень та ін.

У Середньовіччі колегії міських чиновників називали «магістратами», зазначений термін бере свій початок зі Стародавнього Риму. «Магістрат (*magistratus*) у Стародавньому Римі був не просто службовцем, призначення якого полягає лише у виконанні визначеного кола посадових функцій. Магістрат – частка римського народу, носій його прав і величі... Всі магістрати в Римі були виборними. Свої функції вони виконували безоплатно – обрання на посаду розглядалося як право і почесний обов'язок римського громадянина (*honor*)» [185, с. 229–230]. Пізніше в багатьох країнах магістрат був найменуванням міських рад. Н. О. Білоус відмічає, що «магістрат (від лат. *magistratus* – чільний уряд, зверхня влада) – загальна назва міського уряду в містах, де функціонувало міське самоврядування» [140].

Цікавим фактом є існування магістрату, як органу станового міщанського самоврядування, в Україні. З цього приводу О. Харитонов відмічав: «У містах, які одержали Магдебурзьке право, створювався власний орган місцевого самоврядування – магістрат, що складався з двох колегій – ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган), в які відповідно до грамоти Сигізмунда II обиралися від трьох до шести чоловік. Члени ради – радники (радці, а згодом – ратмани, ратегери) обиралися жителями міста» [203, с.10].

«Магдебурзьке право передбачало: скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої державної адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування – магістрату, який складався з двох колегій – ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган).

Першому українському місту (Сянок) магдебурзьке право було дароване Галицьким князем Болеславом-Юрієм в 1339 році, в 1356 році його отримав Львів, а в 1374 – Кам'янець-Подільський. Поширення магдебурзького права в Україні значно прискорилося після входження земель до складу Великого Князівства Литовського та Королівства Польського. Так, в 1432 р. магдебурзьке право було надано Луцьку, в 1442 р. – Снятину, в 1444 р. – Житомиру, в 1494 р. (1498 р.) – Києву, в 1498 р. – Дубну, в 1518 р. – Ковелю, в 1547 р. – Берестечку,



в 1564 р. – Брацлаву, в 1584 р. – Корсуню, в 1585 р. – Переяславу, в 1600 р. – Каневу, в 1640 р. – Вінниці.

Магдебурзьке право надавалося українським містам Галицьким князем, Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлювалося так званими магдебурзькими грамотами, які по суті являли собою те саме, що і хартії західноєвропейських середньовічних міст» [157].

Отож, організація німецькими колоністами самоврядних громад дала поштовх отриманню містами магдебурзького права та культурно-правовому наближенню України до західної частини Європи. Зазначене серед іншого виявилось в захисті населення від сваволі крупних землевласників, створенні сприятливих умов для розвитку підприємництва, а також можливостей самостійно управляти справами громади.

Магістратна організаційно-правова форма комунального самоврядування у ФРН свій розвиток розпочала з видання Пруського міського статуту (порядку) від 19 листопада 1808 року, в основі якого лежали реформістські ідеї барона Генріха Фрідріха Карла фон унд цум Штейна.

Зазначена форма була основною у Веймарській республіці. Після подій 1933 року вона була повернена тільки після 1945 року.

«До 1945 року уряд Берліна називався магістратом, яким керував обер-бургмістр Берліна... Уряд Східного Берліна до 1977 року називався Магістратом Великого Берліна, яке очолював обер-бургмістр Великого Берліна, створюючи ілюзію управління всім Берліном. Потім для підняття ролі Східного Берліна як столиці НДР міський уряд став іменуватися “Магістрат Берліна, столиці НДР”. Після об’єднання Німеччини 3 жовтня 1990 року і аж до виборів 2 грудня 1990 року на території об’єданого Берліна продовжували функціонувати обидва уряди – Сенат Західного Берліна на чолі з Вальтером Момпером і Магістрат Східного Берліна під керівництвом Тіно Швірціни» [194]. Отож, і на території Берліна до 1990 року функціонував магістрат.

На сьогоднішній день така форма діє лише в Бремерхафені (*Bremerhaven*) та з 1993 року у видозміненій (фіктивній, з обраним населенням бургмістром) формі

в Гессені (*Hessen*), наприкінці 1990-х років вона була замінена в Шлезвіг-Гольштейні (*Schleswig-Holstein*) на користь південно-німецької.

До складу магістрату входять бургомістр, а також штатні та позаштатні члени міської ради. Магістрат є верхівкою адміністрації міста. Члени міської ради часто призначаються на посади одного чи декількох секторів (*Dezernate*), наприклад будівництва, освіти, фінансів, дозвілля, охорони здоров'я, культури, безпеки, спорту, навколишнього середовища чи транспорту.

Магістрат виконує як представницькі, так і адміністративні повноваження. Індивідуальні повноваження має і бургомістр. Бургомістр готує рішення магістрату, розподіляє завдання серед членів магістрату, а в термінових випадках (якщо попереднє рішення магістрату не може отримати) може одноособово призначити необхідні заходи за власною ініціативою.

Магістрат є колегіальним органом, у якому бургомістр – «перший серед рівних» (лат. *primus inter pares*). Кожен керівник сектора самостійно відповідає за свій сектор та представляє громаду в межах своїх завдань, а бургомістр не має повноважень впливати на їхню діяльність. При цьому в питаннях, що стосуються декількох секторів, своєчасно залучається інший відповідний член магістрату.

Таким чином, при магістратній організаційно-правовій формі комунального самоврядування існують три органи місцевого самоврядування, між якими розподіляються повноваження місцевого самоврядування: представництво громади (рада), виконавчий орган (магістрат) та бургомістр.

З цього приводу німецькі дослідники Т. Ман і Г. Пютнер відмічають: «Системі притаманні триалістичні особливості, оскільки повноваження в основному розподіляються на три органи: раду, бургомістра, адміністративний комітет... Триалістичні підходи можна побачити і в Гессені, оскільки магістратна форма вже не тільки розмежовує раду та виконавчий орган громади (магістрат), але й надає бургомістрові власну позицію як одному з керівних органів. В усіх інших землях повноваження поділяються за дуалістичною моделлю між радою та бургомістром, який несе виключну відповідальність за щоденне управління адміністрацією (крім плебісцитної участі громадян)» [79, с. 523]. Варто відмітити,

що моністична модель повноважень, разом із заміною північно-німецької форми на південно-німецьку, перестала існувати в 1990-х роках.

Триалістичні особливості в Гессені полягають у тому, що не лише здійснюється розмежування ради та магістрату як самостійних органів, що підтверджується § 9 Положення про громади Гессену від 17 березня 2005 року [52], але й бургомістрові надається власна позиція як одному з керівних органів. Бургомістр може не лише виражати позицію відмінну від позиції ради (реч. 4 § 59 Положення про громади Гессену від 17 березня 2005 р. [52]), але й заперечувати проти рішення ради. Таке заперечення бургомістра має призупиняючу дію (реч. 4 § 63 Положення про громади Гессену від 17 березня 2005 р. [52]). Більше того, в екстрених випадках бургомістр може самостійно, без попереднього рішення ради, призначати необхідні заходи (§ 70 Положення про громади Гессену від 17 березня 2005 р. [52]).

Українські дослідники О. Красівський та М. Янишевський також віднайшли триалістичні особливості магістратної форми та відмічають, що «завдяки реформаторським крокам Штайна сформувалася перша історична модель муніципального управління – магістратна... Ця тричленна модель розподілу управлінських функцій залишається основою системи повноважень органів влади громади та їх взаємовідносин у наш час» [163, с. 87].

Окремо М. Янишевський відмічає: «Такий тип муніципального управління отримав назву “Штайнівський” або “несправжній магістратний”. В основі цієї моделі лежить принцип розмежування функцій підготовки, прийняття та виконання рішень органів місцевого самоврядування. Ця тричленна модель розподілу управлінських функцій залишається основою системи повноважень органів громади та їх взаємовідносин в наш час» [208, с. 25].

У першочерговій (класичній) формі вбачався чіткий розподіл повноважень між колегіальним органом магістратом та бургомістром (обер-бургомістром). Члени магістрату не могли одночасно бути державними службовцями, за цією формою комунального самоврядування один орган не міг бути вагомішим за інший. Компетенції, які зосереджені на бургомістрі згідно з південно-німецькою

та бургомістерською формами, у цій формі розподілені між магістратом і бургомістром, відтак бургомістр не може давати вказівки колегії магістрату.

«Якщо орієнтуватися в першу чергу не на розподіл організаційних повноважень, а на структури управління, то виділяються системи з одноособовим та колегіальним управлінням. За прикладом південно-німецької форми більшість земель мають одноособове управління у формі обраного населенням бургомістра, який відповідає за головування на засіданнях ради та за управління адміністрацією. Якщо є подвійне головування, то голову ради обирає рада з числа її членів, а бургомістра, як голову адміністрації, обирає населення. Колегіальна адміністративна верхівка (правління громади) існує лише в Гессені (фіктивна магістратна форма)» [79, с. 523].

Отож, за кількістю суб'єктів управління магістратна форма характеризується колегіальним управлінням.

«Представницький орган контролює адміністрацію магістрату та має класичні парламентські права» [75, с. 110]. «Окрім органу, що приймає рішення, та політичного представницького органу (ради), фіктивна магістратна форма розглядає магістрат як виконавчий колегіальний адміністративний орган (частково в Гессені). Реальної магістратної форми, за якої магістрат є органом, що приймає рішення (двохпалатна система), у Німеччині вже не існує» [41].

На підставі аналізу нормативних і теоретичних джерел можна дійти висновку, що при реальній магістратній формі магістрат і представництво громади (рада) виступали як рівноправні найвищі органи, що виражали волю членів територіальної громади. Жодне рішення ради не мало юридичної сили без його погодження магістратом. Магістрат готував рішення представництва громади, зборів депутатів територіальної громади та виконував їх.

Фіктивна магістратна форма характеризується відсутністю рівноправної участі магістрату в процесі прийняття рішень. Погодження магістратом рішень ради не є обов'язковим. Рада, що її обрали члени територіальної громади, має найбільшу владу та приймає всі найважливіші рішення, а також контролює всю

адміністрацію. У той самий час магістрат, як виконавчий орган громади, виконує рішення, інструкції та вказівки представництва громади.

Через існування всебічних прав на самоврядування та в порівнянні з іншими громадами Німеччини Бремерхафен називають «найвільнішою комуною (громадою) у світі» [25]. Як орган публічного права, місто управляє всіма місцевими завданнями в межах своєї компетенції та в рамках закону.

Бремерхафен розташований біля річки Везер, що серед іншого стало причиною існування порту. «Більша частина доходів від Бремерхафенського порту спрямовується до бюджету землі Бремен, тобто фактично йде з Бремерхафена в Бремен. Саме тому в місті існують різноманітні суспільні рухи, що виступають за зміну дійсного статусу міста – за вихід із землі Бремен. Більшість цих рухів виступають за створення окремої землі Бремерхафен. Деякі рухи борються за входження Бремерхафена до складу землі Нижня Саксонія» [141]. У цьому разі, з одного боку, активна участь громадян забезпечує ефективність місцевого самоврядування та існування партнерства з владою, з іншого – існують труднощі для влади в утриманні наростання регіональних сепаратистських рухів. Отож, важливим є забезпечення балансу між правом вирішувати всі питання на власний розсуд та діяльністю виключно в межах закону.

У Бремерхафені «магістрат є органом управління міста. Поряд з міською радою магістрат є одним із двох органів управління. Тож він дбає про постійне адміністрування рішень міської ради (опікується поточною адміністративною роботою. – З. І.). Відповідно до міської конституції, до складу магістрату входять як почесні, так і штатні члени міської ради» [78].

Відповідно до § 46 Конституції міста Бремерхафен, «магістрат складається з: 1. обер-бургмістерки чи обер-бургмістера; 2. бургмістерки чи бургмістера; 3. інших штатних і почесних членів (міських радниць і радників). Кількість почесних членів магістрату має перевищувати кількість штатних...» [120]. Судячи з того, що кількість почесних членів має перевищувати кількість штатних,

доходимо висновку, що саме в цій нормі закріплюється принцип залучення громадян до управління.

«Магістрат складається з шести почесних та п'яти штатних членів. Головуючим є обер-бургмістр, а його представником – бургмістр. За кожним членом магістрату закріплена певна сфера діяльності, за яку вони несуть відповідальність» [21]. Наприклад, до таких сфер належать: безпека праці, пожежна служба, служба охорони порядку, міське казначейство, управління освітою, управління культурою, міська бібліотека, соціальне управління, служби для людей з обмеженими можливостями, будівництво, служба охорони здоров'я, служба спорту та дозвілля, служба захисту навколишнього природного середовища, податкова служба та ін.

Примітною рисою діяльності почесних членів є її безоплатна основа. При цьому почесні члени магістрату, будучи зацікавленими в розвитку громади, самостійному вирішенні місцевих справ (у межах компетенції) та маючи відчуття належності до однієї громади, є найкращими її представниками. Проте під час виконання своїх повноважень вони не зобов'язані керуватися дорученнями своїх виборців. З іншого боку, безоплатна робота почесних членів магістрату відволікає від зайняття іншою діяльністю, що приносить дохід та витрачає час, як наслідок – може закладати корупційну складову.

Параграф 50 Конституції міста Бремерхафен закріплює повноваження магістрату. «Магістрат є адміністративним органом міста. Відповідно до рішень міської ради та в межах передбачених коштів, він несе відповідальність за щоденне управління містом. Зокрема, він: 1. виконує чинне законодавство та делеговані державою чи Сенатом Вільного ганзейського міста Бремен, як контролюючого органу, повноваження; 2. готує та виконує рішення міської ради; 3. управляє громадськими об'єктами, підприємствами міста, іншими активами міста, а також захищає їхні права; 4. управляє доходами міста, спрямовує доходи та видатки на основі бюджету та спеціальних рішень міської ради, а також контролює казначейську систему й облік; 5. збирає міські податки відповідно до законів та рішень міської ради; 6. наймає, заохочує та звільняє міських

чиновників (відповідно до положень § 72)...; 7. представляє місто в юридичних угодах і процесах, а також оформляє міську документацію. Магістрат – це службовий орган і найвищий службовий орган, який має право ініціювати направлення справ щодо накладення дисциплінарних стягнень до суду» [120].

Параграф 51 Конституції міста Бремерхафен установлює, що «управління магістратом є колегіальним. Засідання магістрату не є публічними. Магістрат може прийняти рішення лише за наявності принаймні половини його членів. Рішення приймаються більшістю голосів. У разі однакової кількості голосів – голос голови є визначальним. Головуючим є обер-бургомістерка чи обер-бургомістр. Крім того, управління магістратом регулюється внутрішнім регламентом» [120].

Гессен, як земля з фіктивною магістратною формою, також на законодавчому рівні закріплює основні положення, що стосуються зазначеної форми.

Параграф 9 Гессенського положення про громади вказує: «Представництво громади (*Gemeindevertretung*), що його обрали громадяни, є найвищим органом громади. Воно приймає важливі рішення та контролює всю адміністрацію. У містах воно називається “міська рада” (*Stadtverordnetenversammlung*). Про повсякденне управління громадою піклується виконавчий орган (*Gemeindevorstand*) громади. Він формується колегіально та в містах називається магістратом» [52].

У Гессені магістратна форма характеризується прямими виборами бургомістра, що підтверджується абз. 1а § 39 Гессенського положення про громади, згідно з яким «бургомістра обирають члени територіальної громади на загальних, прямих, вільних, рівних та таємних виборах. Вибори мають проводитися за принципом голосування більшості (мажоритарна система виборів. – 3. І.). Обраним вважається той, хто отримав більше половини дійсних голосів» [52].

«Магістратний і бургомістерський типи організаційної форми діяльності органів місцевого самоврядування можна розглядати як проміжні між північно-німецьким і південно-німецьким» [18, с. 48].

Отже, нині магістратна форма характеризується розподілом повноважень, за яким прийняття рішень представництвом громади (радою) відокремлюється від виконання рішень, яке здійснює колегіальний орган – магістрат. Магістрат і бургомістр спільно (колегіально) керують справами громади.

<b>Критерій порівняння</b>	<b>Північно-німецька форма</b>	<b>Південно-німецька форма</b>	<b>Бургомістерська форма</b>	<b>Магістратна форма</b>
за розподілом повноважень	моністична модель повноважень	дуалістична модель повноважень	дуалістична модель повноважень	триалістична модель повноважень
за кількістю суб'єктів управління	колегіальне управління	одноособове управління	одноособове управління	колегіальне управління
за розподілом функцій між виборними органами місцевого самоврядування	сильна позиція ради	сильна позиція бургомістра	сильна позиція бургомістра	сильна позиція ради
за способом заміщення посади бургомістра	рада обирає бургомістра	населення обирає бургомістра	рада обирає бургомістра	населення обирає бургомістра

З урахуванням викладеного, вбачаємо, що за таким критерієм порівняння, як «розподіл повноважень», магістратна форма є унікальною порівняно з іншими формами, адже тільки при цій формі існує триалістична модель повноважень, що полягає в розподілі повноважень між трьома органами: представництвом громади, виконавчим органом і бургомістром.



При цьому магістратна форма найбільшу кількість однакових критеріїв порівняння має з північно-німецькою, адже тільки при цих формах рада займає сильну позицію, а управління здійснюється колегіально.

Підсумовуючи дослідження організаційно-правових форм комунального самоврядування, варто дійти висновку про те, що структура місцевої демократії залежить від різних факторів: чисельності громад, інституціональної структури місцевих конституцій, місцевих політичних факторів та розташування. Оскільки землі мають різні місцеві конституції, різні розміри, різні політичні та культурні особливості, не дивно, що сформувалися різні організаційно-правові форми комунального самоврядування.

Сьогодні магістратна форма діє лише в Бремерхафені та з 1993 року у видозміненій (фіктивній, з обраним населенням бургомістром) формі в Гессені. Наприкінці 1990-х років магістратна форма, як і більшість інших форм, була замінена в Шлезвіг-Гольштейні на користь південно-німецької.

### **Висновки до Розділу 3**

1. Виявлено основні ознаки, які характеризують організаційно-правові форми комунального самоврядування: а) при північно-німецькій формі рада займає сильну позицію, здійснюється колегіальне управління громадою, бургомістра обирає рада, а повноваження характеризуються монізмом; б) південно-німецька форма закріплює дуалізм повноважень, одноособове управління громадою та сильну позицію бургомістра, якого обирає населення; в) бургомістерська форма дотримується дуалістичної моделі повноважень, здійснюється одноособове управління громадою, бургомістр займає сильну позицію та обирається радою; г) до ознак магістратної форми належать: сильна позиція ради, здійснення колегіального управління громадою, обрання бургомістра населенням, виконання магістратом як представницьких, так і адміністративних повноважень та ін.

2. Вперше у вітчизняній науці муніципального права узагальнено основні положення реформи місцевого самоврядування в 1990-х роках в

Північному Рейні-Вестфалії й Нижній Саксонії: а) відміна колегіального управління; б) впровадження прямих виборів бургомістра; в) законодавча деталізація компетенцій; г) формування органів місцевого самоврядування на засадах демократії; д) реформування в частині декількох турів виборів; зміни в частині розширення прав участі громадян і жителів в управлінні громадою.

3. Охарактеризовано основні форми участі членів громади в управлінні громадою у ФРН: а) звернення громадян; б) громадська ініціатива; в) рішення громади; г) опитування громадян; д) години запитань і заслуховувань жителів.

4. Виявлено, що активне застосування основних форм участі членів громади в управлінні громадою у ФРН сприяло створенню рад старійшин, молодіжних рад. З огляду на такий дієвий досвід ФРН, в Україні, з метою активізації населення в управлінні власними справами, запропоновано звернути увагу на нормативне закріплення посилення ролі членів територіальної громади.

5. Аргументовано необхідність нової типології організаційно-правових форм комунального самоврядування у ФРН. Запропоновано проведення подальших наукових пошуків та детальне ознайомлення з цим питанням для отримання висновків про те, наскільки істотно організаційно-правові форми комунального самоврядування відрізняються між собою.

6. Вперше у вітчизняній юридичній науці описано та доведено існування баварської форми місцевого самоврядування. Виявлено, що зазначена форма майже нічим не відрізнялася від бургомістерської форми та характеризувалася: сильною позицією бургомістра; належністю повноважень єдиному колегіальному органу (раді), при якій бургомістр і професійні міські ради мали повні права голосу.

7. Доведено відсутність практичного використання бургомістерської форми, а також перевагу південно-німецької форми в сучасному комунальному самоврядуванні ФРН.

8. Окреслено головні критерії відмінностей між південно-німецькою, північно-німецькою та бургомістерською формами. Від південно-німецької форми бургомістерська форма суттєво відрізняється виключно положенням у

частині обрання бургомістра, при цьому з північно-німецькою формою бургомістерську форму об'єднує однаковий порядок обрання бургомістра.

9. Сформульовано різницю між фіктивною та реальною бургомістерською формами місцевого самоврядування, яка полягає в такому: а) при реальній бургомістерській формі бургомістр є почесним службовцем і законним представником громади; б) при фіктивній бургомістерській формі бургомістр не є членом ради, громада має власну адміністрацію зі штатним бургомістром.

10. Деталізовано, що за розподілом повноважень магістратна форма має триалістичну модель, яка полягає в існуванні трьох органів місцевого самоврядування, між якими розподіляються повноваження місцевого самоврядування: рада, виконавчий орган (магістрат) і бургомістр. Наприклад, у Гессені не лише здійснюється розмежування ради та магістрату як самостійних органів, але й бургомістрові надається власна позиція як одному з керівних органів. Бургомістр може не лише виражати позицію відмінну від позиції ради, але й заперечувати проти рішення ради, вказане заперечення бургомістра має призупиняючу дію. В екстрених випадках бургомістр може самостійно, без попереднього рішення ради, призначати необхідні заходи.

11. Встановлено різницю між реальною та фіктивною магістратною формами: а) при реальній магістратній формі магістрат і представництво громади (рада) виступали як рівноправні найвищі органи, що виражали волю членів територіальної громади; б) фіктивна магістратна форма характеризується відсутністю рівноправної участі магістрату в процесі прийняття рішень.

## ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено наукове завдання, яке полягає у формулюванні конституційного підґрунтя і пропозицій щодо подальшого вдосконалення національного муніципального законодавства на підставі досвіду земель ФРН.

У результаті проведеного дослідження сформульовано висновки та пропозиції, до основних з яких належать такі:

1. Узагальнено, що для розвитку правових структур органів місцевого самоврядування поштовхом став перехід від збиральницького до відтворювального типу господарства. Першоосновою формування місцевого самоврядування були кооперативні села та середньовічні міста. Села існували як юридичні спільноти вже у ранньофранконській час, а на законодавчому рівні вони згадуються в тексті Салічної правди. Населення об'єднувалося в громади, обирало голову громади, організувало мирські (сільські) та кооперативні збори для вирішення найважливіших питань життєдіяльності громади. З іншого боку, існували поселення на основі панської організації. Проте, з посиленням системи васалітету та панської влади, свобода селян, у разі якщо вона суперечила волі поміщика (феодала, пана), частково була втрачена. Посилення поміщицької влади в XVII столітті спричинило нехтування самостійним значенням громад, адже держава вбачала в них лише сферу державного управління.

2. Резюмовано, що відмінною ознакою середньовічних міст були такі повноваження місцевого самоврядування, як: установлення пільг на ринку, податковий суверенітет та частково власне правосуддя. Наприкінці XII століття представницьким органом у містах стала міська рада, а виконавчим – комітет ради на чолі з мером міста. До компетенції ради належав нагляд за мірами та вагами, контроль муніципальних терезів, а також достовірність і співрозмірність цін на продовольчі товари. Ліквідація основ місцевого самоврядування в містах відбувалася через підпорядкування ради органам державного управління. При цьому першим рішучим виступом буржуазії проти середньовічних феодальних

порядків стала Реформація, бо саме в Реформації лежить історичне коріння розвитку місцевого самоврядування Німеччини.

3. Визначено, що вперше єдине право міст для всієї пруської монархії створило Всезагальне пруське земське право 1794 року, місто було визнано привілейованою корпорацією та йому було надано приватноправову правоздатність і дієздатність. Магістрат обирався відповідно до місцевого, або провінційного, права, його міг призначити князь землі. Держава отримала право затвердження персонального складу представницьких органів місцевого самоврядування.

4. Встановлено, що з розширенням наполеонівської влади в Німеччині рада громади (муніципальна рада) не обиралася, а призначалася та не мала жодних прав на прийняття рішень. Французька владна система характеризувалася сильною бюрократично-централістичною тенденцією, адже органи місцевого самоврядування вимагали схвалення державою всіх їхніх рішень.

5. Узагальнено, що особливостями розвитку місцевого самоврядування після XIX століття були такі: а) посилено залучення суспільства в управління суспільними справами; б) нормативне закріплення моделі міста управління, яке здійснювала безпосередньо його територіальна громада; в) нормативне закріплення переваги представницького органу (ради) відносно виконавчого (магістрату); г) поява реформаторських ідей історичного значення, які порушували авторитарні традиції минулого часу; г) відновлення місцевого самоврядування як духовно-політичної концепції; д) запровадження сучасних державних наглядових засобів; е) прагнення до децентралізації влади.

6. Доведено, що в часи Веймарської республіки (1919–1933 рр.) деталізовано основи виборів представників громади шляхом всезагальних, таємних і безпосередніх виборів, а також юридично визнано таку гарантію місцевого самоврядування, як «право місцевого самоврядування в межах законів». Заключний етап Веймарської республіки характеризувався затяжною кризою з огляду на партійний розлад, розлад місцевої фінансової системи, а також впровадження посад державних службовців у громадах.

7. Резюмовано, що внаслідок централізаторських тенденцій націонал-соціалістична держава (1934–1944 рр.) управляла місцевою самоврядною владою, що порушило всі децентралізаторські тенденції попередніх етапів розвитку місцевого самоврядування, а саме: а) заборонено всі види місцевих виборів; б) відбулося руйнування первинних демократичних об'єднань; в) здійснювалася стандартизація місцевого конституційного права; г) громади не мали можливості судового захисту, а їхня діяльність звалась до умов державного інституту; г) громадян Німецької імперії (*Deutsches Reich*) позбавлено більшості прав на участь у вирішенні питань місцевого значення.

8. Узагальнено, що з безумовною капітуляцією рейхської влади в травні 1945 року військові уряди держав-переможниць знову почали залучати членів громади у всілякі форми управління своєю громадою; відбулося розширення повноважень громади; кожна окупаційна влада надала громадам можливість видавати власні положення про громади, але з урахуванням принципів місцевого самоврядування, що діяли в тій чи іншій окупаційній державі. З урахуванням зазначеного, варто наголосити, що в радянській окупаційній зоні (Німецька Демократична Республіка) існування зазначених прав здебільшого було формальністю, адже зростав вплив Соціалістичної єдиної партії Німеччини та відбувалася швидка розбудова диктатури.

9. Резюмовано, що на підставі кризи соціалістичного ладу в СРСР 1990 року Німеччина об'єдналася та, як наслідок, відбулась уніфікація муніципального законодавства. Відмічена уніфікація полягала в такому: а) розширено повноваження членів територіальної громади щодо управління громадою; б) гарантії місцевого самоврядування стали спрямованими на активність членів територіальної громади; в) більшість земель ФРН почали приводити організацію власного місцевого самоврядування до принципів південно-німецької форми (з урахуванням своїх особливостей місцевого самоврядування).

10. Подальшого розвитку дістала теза про те, що місцеве самоврядування є матеріальною основою та предметом муніципального права. Муніципальне

право – це комплексна галузь права, норми муніципального права закріплюють волевиявлення та інтереси територіальної громади і держави в цілому, виступають регулятором суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, а також регулюють організацію та здійснення влади членами територіальних громад та їхніми органами.

11. У контексті порівняльно-правового дослідження місцевого самоврядування в Україні та в Німеччині доведено, що поняття «муніципальне право» та «комунальне право» мають однакові характеристики, означають одне й те саме правове явище, а отже, можуть використовуватися рівнозначно. При цьому слово «комунальне» в українському законодавстві також застосовується з огляду на наявність комунальної власності. Ґрунтовної різниці між поняттями «муніципальне право» та «комунальне право» не існує, єдина відмінність полягає лише в усталеності їх вживання в різних правових системах, що пов'язано з історичними аспектами.

12. Резюмовано, що правова природа місцевого самоврядування досліджується в межах громадської, державної та громадсько-державної теорій місцевого самоврядування. На підставі вищезазначених теорій місцевого самоврядування сформовано дві основні системи місцевого самоврядування: англосаксонська (англо-американська) та континентальна (романо-германська, європейська), поділ на які є найзагальнішим і найбільш відомим. Також виокремлюють змішану, іберійську, радянську, скандинавську, швейцарську, французьку, німецьку, британську, індійську, китайську та інші системи місцевого самоврядування.

13. Резюмовано, що здійснення компаративного дослідження місцевого самоврядування в Україні та ФРН утруднюється внаслідок того, що адміністративно-територіальний устрій Німеччини є п'ятиланковим: а) федерація; б) землі; в) округи; г) райони та позарайонні міста; д) громади. Проте місцеве самоврядування зорганізоване в районах, позарайонних містах і громадах. В одній землі над районами, позарайонними містами та громадами місцеве самоврядування функціонує в округах. Також існують громади, приналежні до

адміністративного управління (мають спільне управління) та вільні від адміністративного втручання. Натомість в основу існуючої системи адміністративно-територіального устрою в Україні покладено вихідне положення щодо трьохланкової системи адміністративно-територіального устрою.

14. Встановлено, що найважливішими для організації місцевого самоврядування нормативно-правовими актами є: а) комунальні устрої (конституції, статuti) (*Kommunalverfassung*); б) закони про порядок стягнення та оплати комунальних зборів (*Kommunalabgabengesetz*); в) закони про комунальні вибори (*Kommunalwahlgesetz*).

15. Сформовано пропозицію щодо доцільності внесення змін та доповнень до Конституції України в частині децентралізації, а саме: закріпити в Основному Законі 1996 року компетенцію не тільки представницьких, але й виконавчих органів місцевого самоврядування.

16. Акцентовано, що право подання конституційної скарги є єдиною конституційною процедурою, в якій органи місцевого самоврядування можуть брати участь і стверджувати, що їхні права були порушені. З метою реалізації права органів місцевого самоврядування звернення з конституційною скаргою, запропоновано внести зміни до абз. 1 ч. 1 ст. 56 ЗУ «Про Конституційний Суд України», виклавши його в такій редакції: «Суб'єктами права на конституційну скаргу є органи місцевого самоврядування, особи, які вважають, що застосований в остаточному судовому рішенні в їхній справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України».

17. Обґрунтовано пропозицію щодо перегляду Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, у частині етапів її реалізації, які нині втратили свою актуальність.

18. Додатково аргументовано пропозицію вважати предмет відання (наряду з повноваженнями) органу місцевого самоврядування належним до структури компетенції органів місцевого самоврядування. Зазначена пропозиція аргументована тим, що: по-перше, компетенція органів місцевого самоврядування



стосується багатьох сфер місцевого життя, які є їхніми предметами відання, зокрема предметом власних дій; по-друге, органи місцевого самоврядування використовують владні повноваження, що також є їхнім предметом відання.

19. Сформульовано пропозицію щодо неможливості та недоцільності повного та вичерпного розмежування на законодавчому рівні повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади. Нормативне закріплення сфер врядування усією майбутньою діяльністю, яка стане наслідком науково-технічного прогресу, є неможливим. Окрім того, вказаний висновок аргументовано необхідністю існування можливості впровадження механізму передання повноважень від органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади і навпаки для вироблення найбільш оптимального рішення (делегування повноважень).

20. Керуючись Положенням про громади Вільної держави Баварія від 22 серпня 1998 року, Положенням про громади Нижньої Саксонії від 22 серпня 1996 року та Положенням про громади Рейнланд-Пфальцу від 31 січня 1994 року, виявлено, що у ФРН повноваження органів місцевого самоврядування є частково власними, а частково – делегованими державою. Для громад завдання самоврядування формують їхню власну сферу повноважень, а повноваження держави, які передаються їм за законом, є делегованими.

21. Резюмовано, що інститут відповідальності органів місцевого самоврядування є елементом їх правового статусу, засобом стримування дій виключно в межах нормативно-правових актів, стимулом ефективного функціонування, а також запобігає зловживанню владою та можливим корупційним складовим. На підставі дослідження німецького досвіду запропоновано, з метою уникнення створення гібридної (комбінованої та не перевіреної на практиці) моделі діяльності органів місцевого самоврядування (за якої принцип правосуб'єктності органу місцевого самоврядування не відповідатиме усталеній моделі місцевого самоврядування), внести зміни та доповнення до ст. 19 Конституції України 1996 року, виклавши її в такій редакції: «Органам місцевого самоврядування гарантується право всі свої справи

регулювати самостійно в рамках закону та під власну відповідальність». Такі зміни нівелюватимуть догматичний підхід до сприйняття теоретичних основ місцевого самоврядування.

22. Аргументовано, що у ФРН існують чотири організаційно-правові форми комунального самоврядування: північно-німецька, південно-німецька, бургомістерська і магістратна.

Доведено, що хибною є наявна в юридичній науці позиція щодо існування у ФРН п'яти форм, які включають вищевказані чотири, а також «комунальний устрій нових земель». Під «новими землями» розуміють землі, що входили до складу радянської окупаційної зони. Хибність цієї позиції полягає в тому, що: по-перше, за часів перебування у складі СРСР у вказаних землях фактично не існувало місцевого самоврядування взагалі (існування права місцевого самоврядування було формальністю); по-друге, сучасні організаційно-правові форми комунального самоврядування в цих землях реформовані й тяжіють до південно-німецької. В історичному минулому ФРН існувала п'ята форма – баварська.

23. Вперше у вітчизняній літературі охарактеризовано та доведено існування баварської форми місцевого самоврядування. Виявлено, що зазначена форма застосовувалася у Пфальці до змін в організації місцевого самоврядування французькою окупаційною владою, існувала недовго, майже нічим не відрізнялася від бургомістерської форми та характеризувалася: сильною позицією бургомістра; належністю повноважень єдиному колегіальному органу (раді), при якій бургомістр та професійні міські ради мали повні права голосу.

24. Виявлено основні ознаки, які характеризують організаційно-правові форми комунального самоврядування: а) при північно-німецькій формі рада займає сильну позицію, бургомістра обирає рада, здійснюється колегіальне управління громадою, а повноваження характеризуються монізмом; б) південно-німецька форма закріплює сильну позицію бургомістра, бургомістра обирає населення, здійснюється одноособове управління громадою, відмічається дуалізм повноважень; в) бургомістерська форма означає, що бургомістр займає сильну

позицію та його обирає рада, здійснюється одноособове управління громадою, модель повноважень є дуалістичною; г) до ознак магістратної форми належать: сильна позиція ради, бургомістра обирає населення, здійснення колегіального управління громадою, триалістична модель повноважень, виконання магістратом як представницьких, так і адміністративних повноважень та ін.

25. Вперше в українській юридичній науці узагальнено основні положення реформи місцевого самоврядування в 1990-х роках у Північному Рейні-Вестфалії та Нижній Саксонії: а) відміна колегіального управління; б) впровадження прямих виборів бургомістра (та начальника окружного управління в Нижній Саксонії); в) законодавча деталізація компетенцій; г) формування органів місцевого самоврядування на засадах демократії; г) реформування в частині декількох турів виборів (скасування другого туру виборів); д) зміни в частині розширення прав участі громадян і жителів в управлінні громадою; е) можливість громад розпоряджатися як власним доходом сплаченими податками на нерухомість; є) стала особливо чітко відображена сутність представницької місцевої демократії. Акцентовано увагу на тому, що, починаючи з 2007 року, на законодавчому рівні гостро постало питання чіткого розмежування компетенції між бургомістром і радою.

26. При дослідженні північно-німецької форми, на підставі нормативного регулювання, охарактеризовано основні форми участі членів громади в управлінні громадою у ФРН, а саме: а) звернення громадян; б) громадська ініціатива; в) рішення громади; г) опитування громадян; г) години запитань і заслуховувань жителів; д) збори жителів.

27. Наголошено, що південно-німецька форма є продуктом діяльності союзників (а саме США), які свідомо її сформували. Ця форма отримала лідерський принцип місцевого самоврядування, на сьогоднішній день поширена близько в 70 % ФРН, а тому є переважаючою.

28. Виявлено, що активне застосування основних форм участі членів громади в управлінні громадою у ФРН сприяло створенню як структурних частин

ради: рад старійшин і молодіжних рад. Ці ради надають консультації щодо планування, майбутнього в цілому та конкретно на засіданнях.

29. Аргументовано необхідність нової типологізації організаційно-правових форм комунального самоврядування у ФРН, яка б урахувала всі змінні фактори, у т. ч. відображені в цій роботі. Запропоновано проведення подальших наукових пошуків, окремим аспектом дослідження має стати те, наскільки організаційно-правові форми відрізняються у структурі взаємовідносин членів територіальної громади від представницьких виборних органів, а також ступінь участі громадян в управлінні власними справами.

30. Доведено відсутність практичного застосування бургомістерської форми з огляду на перевагу південно-німецької форми в сучасному комунальному самоврядуванні ФРН.

31. Сформульовано різницю між фіктивною та реальною бургомістерською формами місцевого самоврядування, яка полягає в такому: а) при реальній бургомістерській формі бургомістр є: членом і головою ради, почесним службовцем і законним представником громади. Реальна форма застосовувалася в громадах, управління якими здійснювалося на громадських засадах; б) при фіктивній бургомістерській формі бургомістр не є членом ради (але бере участь в її засіданнях, виконує консультативну роль), громада має власну адміністрацію зі штатним бургомістром.

32. Доведено, що за розподілом повноважень магістратна форма має триалістичну модель, яка полягає в існуванні трьох органів, між якими розподіляються повноваження місцевого самоврядування та управлінські функції, а саме: представництво громади (рада), виконавчий орган (магістрат (адміністративний комітет) і бургомістр. Між цими трьома органами розподіляються повноваження щодо підготовки, прийняття та виконання рішень. Сформульовано різницю між реальною та фіктивною магістратною формами, яка полягає в такому: а) при реальній магістратній формі магістрат і представництво громади (рада) виступали як рівноправні найвищі органи, що виражали волю членів територіальної громади. Жодне рішення ради не мало юридичної сили без

його погодження магістратом. Сьогодні у ФРН уже не існує цієї форми;

б) фіктивна магістратна форма характеризується відсутністю рівноправної участі магістрату в процесі прийняття рішень та розглядає магістрат як виконавчий колегіальний адміністративний орган.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten: Das allgemeine Gesetzbuch vom 01.06.1794. URL: [https://opiniojuris.de/quelle/1622#Zweyter Titel. Von Sachen und deren Rechten ueberhaupt](https://opiniojuris.de/quelle/1622#Zweyter_Titel_Von_Sachen_und_deren_Rechten_ueberhaupt) (дата звернення: 06.09.2020).
2. Amt Scharmützelsee. URL: <https://www.amt-scharmuetzelsee.de/> (дата звернення: 19.07.2020).
3. Balla B. Kaderverwaltung: Versuch z. Idealtypisierung d. Bürokratie sowjetisch-volksdemokratischen Typs: Hochschulschrift. Stuttgart: Enke, 1972. 282 s.
4. Bauerisches Gesetz- u. Verordnungsblatt. URL: <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/1952/03/gvbl-1952-03.pdf> (дата звернення: 28.03.2020).
5. Bayern. URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/Bayern> (дата звернення: 28.03.2020).
6. Becker E. Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart. *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlin, 1956. Bd. 1.1. S. 62–112.
7. Becker E. Gemeindliche Selbstverwaltung: Lb. Berlin: Duncker & Humblot, 1941. 350 s.
8. Bekanntmachung der Neufassung des Kommunalwahlgesetzes vom 30.06.1998. URL: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_show\\_historie?p\\_id=23722](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_show_historie?p_id=23722) (дата звернення: 02.02.2020).
9. Bekanntmachung der Neufassung des Kommunalwahlgesetzes vom 30.06.1998 mit Stand vom 31.01.2020. URL: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_detail?sg=0&menu=1&bes\\_id=4752&anw\\_nr=2&aufgehoben=N&det\\_id=437251#FN14](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=4752&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=437251#FN14) (дата звернення: 02.02.2020).
10. Bereich reduzieren Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 22.08.1998. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO> (дата звернення: 25.08.2019).

11. Beschluss vom 18.06.2001 – 2 BvR 1176/99. Bundesverfassungsgericht, 2001. URL: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2001/07/rk20010718\\_2bvr117699.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2001/07/rk20010718_2bvr117699.html) (дата звернення: 09.08.2020).
12. Beschluss vom 26.08.2013 – 2 BvR 441/13. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/08/rk20130826\\_2bvr044113.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/08/rk20130826_2bvr044113.html) (дата звернення: 02.02.2020).
13. Bürgermeister. URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrgermeister> (дата звернення: 26.04.2020).
14. Büsch O., Haus W. Berlin als Hauptstadt der Weimarer Republik 1919–1933: Mit einem statistischen Anhang zur Wahl- und Sozialstatistik des Demokratischen Berlin 1919–1933. Lb. Berlin/Boston: De Gruyter, 2015. 513 s. URL: [https://books.google.com.ua/books?id=eI7yCQAAQBAJ&pg=PA188&lpg=PA188&dq=bayerische+stadtratsverfassung&source=bl&ots=vIBsLHzyh4&sig=ACfU3U2VbQD4i6J\\_wyYKBi0si2lzw652Tw&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKewjmr4HN1\\_foAhXHvosKHXbGB1UQ6AEwAXoEAcQNQ#v=onepage&q=bayerische%20stadtratsverfassung&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=eI7yCQAAQBAJ&pg=PA188&lpg=PA188&dq=bayerische+stadtratsverfassung&source=bl&ots=vIBsLHzyh4&sig=ACfU3U2VbQD4i6J_wyYKBi0si2lzw652Tw&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKewjmr4HN1_foAhXHvosKHXbGB1UQ6AEwAXoEAcQNQ#v=onepage&q=bayerische%20stadtratsverfassung&f=false) (дата звернення: 26.04.2020).
15. Das bayerische Gemeindeedikt vom 17.05.1818. URL: <https://books.google.de/books?id=WfREAAAACAAJ&pg=PA49#v=onepage&q&f=false> (дата звернення: 05.06.2018).
16. Dehn K.-D. Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-Holstein: Grundriss für die Aus- und Fortbildung. Lb. Stuttgart: Kohlhammer – Kiel, 2007. 144 s.
17. Derlien H.-U. Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem: e. vergl. Untersuchung in 4 Gemeinden. Lb. Meisenheim am Glan: Hain, 1976. 134 s.
18. Derlien H.-U. Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution. *Kommunalwissenschaftliche Analysen: Mobilität und Normenwandel*. Bochum: Brockmeyer, 1994. Bd. 13. S. 47–78.

19. Deutsche Gemeindeordnung vom 30.01.1935. URL: <http://www.verfassungen.de/de33-45/gemeindeordnung35.htm> (дата звернення: 12.09.2020).
20. Deutsche Gemeindeordnung. URL: [https://de.wikipedia.org/wiki/Deutsche\\_Gemeindeordnung](https://de.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Gemeindeordnung) (дата звернення: 28.03.2020).
21. Dezernatsverteilung des Magistrats. URL: <https://www.bremerhaven.de/de/verwaltung-politik/politik/dezernatsverteilung/dezernatsverteilung-des-magistrats.39930.html> (дата звернення: 04.07.2020).
22. Die Bürgerneisterversfassung in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein. URL: [https://page-one.springer.com/pdf/preview/10.1007/978-3-662-11965-5\\_10](https://page-one.springer.com/pdf/preview/10.1007/978-3-662-11965-5_10) (дата звернення: 26.04.2020).
23. Die Bürgermeisterversfassung in Rheinland-Pfalz. URL: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-86959-4\\_11](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-86959-4_11) (дата звернення: 26.04.2020).
24. Die demokratische Gemeindeordnung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands vom 14.09.1946. URL: <http://www.verfassungen.de/de/mv/gemeindeverfassung46.htm> (дата звернення: 24.05.2018).
25. Die freieste Kommune der Welt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 2010. URL: <https://www.faz.net/frankfurter-allgemeine-zeitung/politik/die-freieste-kommune-der-welt-1981756.html> (дата звернення: 04.07.2020).
26. Die Niedersächsische Gemeindeordnung vom 22.08.1996. URL: <https://www.hallo-wippenen.de/dorfinfo/gemeinde/ngo.html> (дата звернення: 25.08.2019).
27. Die Städteordnung für die Rheinprovinz vom 15.05.1856. URL: <http://www.rheinische-geschichte.lvr.de/Epochen-und-Themen/Themen/die-staedteordnung-fuer-die-rheinprovinz-von-1856/DE-2086/lido/57d12a0fa9d3c7.81052230> (дата звернення: 26.04.2020).



28. Die Verfassung des Deutschen Reiches («Weimarer Reichsverfassung»).
- URL: [https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100/Elektronische\\_Texte/Verfassungstexte/Die\\_Weimarer\\_Reichsverfassung\\_2017ge.pdf](https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100/Elektronische_Texte/Verfassungstexte/Die_Weimarer_Reichsverfassung_2017ge.pdf) (дата звернення: 12.09.2020).
29. Engeli C. Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland / Deutsches Institut für Urbanistik: Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik. Stuttgart, 1975. Bd. 45. 811 s.
30. Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Vereinfachung der Verwaltung vom 28.08.1939. URL: [http://www.servat.unibe.ch/dns/RGBl\\_1939\\_I\\_1535\\_EF\\_Vereinfachung.html](http://www.servat.unibe.ch/dns/RGBl_1939_I_1535_EF_Vereinfachung.html) (дата звернення: 12.09.2020).
31. Fröhner K. Die Bürgerschaftliche Selbstverwaltung: Handbuch f.d. gemeindliche Ehrenamt: Handbuch. Stuttgart: Jahrbuch-Verl, 1958. 495 s.
32. Gabriel Oscar W. Zur Systematik der «Inneren Gemeindeverfassung» in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. *Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft: e. Einf. in Probleme d. polit. Willensbildung in d. Gemeinde.* Königstein/Ts.: Hain, 1979. S. 63–68. URL: [https://elib.uni-stuttgart.de/bitstream/11682/7472/1/gab15\\_2.pdf](https://elib.uni-stuttgart.de/bitstream/11682/7472/1/gab15_2.pdf) (дата звернення: 16.02.2020).
33. Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 24.07.2000. URL: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/;jsessionid=2464861384B9AF894E802FFEC44CE44B.jp90?quelle=jlink&query=GemO+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-GemOBWV6P42> (дата звернення: 28.03.2020).
34. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 10.10.2001. URL: <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-229282> (дата звернення: 12.12.2019).
35. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14.07.1994.
- URL: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?sg=0&menu=1&anw\\_nr=2&gld\\_nr=%202&u\\_gl\\_nr=2023&val=6784&ver=0&aufgehoben=N&keyword=GO&bes\\_id=6784&show\\_p\\_review=1&typ=Kopf#FN2](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=1&anw_nr=2&gld_nr=%202&u_gl_nr=2023&val=6784&ver=0&aufgehoben=N&keyword=GO&bes_id=6784&show_p_review=1&typ=Kopf#FN2) (дата звернення: 02.02.2020).

36. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21.10.1952.  
URL:  
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/XMMGV5256.pdf> (дата звернення: 02.02.2020).
37. Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 15.12.2009. URL:  
<http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/?quelle=jlink&query=GO+ST&psml=bssahprod.psml&max=true>  
(дата звернення: 17.06.2019).
38. Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 28.02.2003. URL:  
<http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=GemO+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true> (дата звернення: 25.08.2019).
39. Gemeindeordnung vom 31.01.1994. URL:  
[http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/ugs/page/bsrlpprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=0&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-GemORPrahen&doc.part=R&toc.poskey=#focuspoint](http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/ugs/page/bsrlpprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=0&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-GemORPrahen&doc.part=R&toc.poskey=#focuspoint) (дата звернення: 17.06.2019).
40. Gemeinderat. URL: <https://www.kommunalwahl-bw.de/gemeinderat.html>  
(дата звернення: 28.03.2020).
41. Gern A. Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2003. 765 s. URL:  
<http://www.rechtslexikon.net/d/magistratsverfassung/magistratsverfassung.htm> (дата звернення: 04.07.2020).
42. Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.06.1998. URL:  
[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?sg=0&menu=1&bes\\_id=4752&aufgehoben=N&anw\\_nr=2](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=1&bes_id=4752&aufgehoben=N&anw_nr=2) (дата звернення: 02.02.2020).
43. Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17.05.1990. URL:

<http://www.verfassungen.de/ddr/kommunalverfassung90.htm> (дата звернення: 12.09.2020).

44. Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden vom 31.12.1831. URL: <https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/olf/struktur.php?bestand=11237&sprungId=2615793&letztesLimit=suchen> (дата звернення: 05.06.2018).

45. Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 09.10.2007. URL: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_vbl\\_detail\\_text?anw\\_nr=6&vd\\_id=10425&vd\\_back=N380&sg=0&menu=1](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=10425&vd_back=N380&sg=0&menu=1) (дата звернення: 02.02.2020).

46. Gesetzentwurf der Landesregierung «Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung». URL: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD14-3979.pdf> (дата звернення: 02.02.2020).

47. Gönnenwein O. Gemeinderecht. Lb. Tübingen: Mohr (Siebeck), 1963. 581 s.

48. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата звернення: 25.08.2019).

49. Hender R. Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip: zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. Hochschulschrift. Köln: Heymann, 1984. 408 s.

50. Hermann C. Deutsche Rechtsgeschichte: Lb. Bd. 2. Heidelberg: Müller, 1966. 552 s.

51. Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 07.03.2005. URL: [http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal\\_nrw.cgi?t=154564409267892664&xid=146137,50](http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?t=154564409267892664&xid=146137,50) (дата звернення: 17.06.2019).

52. Hessische Gemeindeordnung vom 01.04.2005. URL: [http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal\\_nrw.cgi?xid=146137,1](http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=146137,1) (дата звернення: 16.08.2020).
53. Hoffmann G. Zur Situation des Kommunalverfassungsrechts nach den Gesetzgebungen in den neuen Bundesländern. *Die Öffentliche Verwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer, 1994. Nr. 47. Heft 15. S. 612–629.
54. Hofmann H., Muth M., Theisen R.-D. Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen: Lehrbuch mit Übungsaufgaben u. Lösungen. 2. Aufl. Witten: Bernhardt Schünemann, 1986. 525 s.
55. Informationen zur Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister in Schleswig-Holstein. URL: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Wahlen/Wahlen/Kommunen/documents/direktwahl\\_recht\\_sgrundlagen.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Wahlen/Wahlen/Kommunen/documents/direktwahl_recht_sgrundlagen.html) (дата звернення: 26.04.2020).
56. Keller D. Die staatliche Genehmigung von Rechtsakten der Selbstverwaltungsträger. Lb. Heidelberg: Winter, Universitätsverlag, 1976. 173 s.
57. Kersting N. Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle. Frankfurt/Main; New York: Campus-Verl., 2004. 275 s. URL: [https://books.google.com.ua/books?id=rhHl9mGkcZgC&pg=PA64&lpg=PA64&dq=Rheinische+B%C3%BCrgermeisterverfassung&source=bl&ots=h29Ylwvr2o&sig=ACfU3U2BD1ruXc4VkJM3d4aXeIH\\_9eKZA&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwjw-Hj1djoAhXN0qYKHdWHCp8Q6AEwBnoECAsQLA#v=onepage&q=Rheinische%20B%C3%BCrgermeisterverfassung&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=rhHl9mGkcZgC&pg=PA64&lpg=PA64&dq=Rheinische+B%C3%BCrgermeisterverfassung&source=bl&ots=h29Ylwvr2o&sig=ACfU3U2BD1ruXc4VkJM3d4aXeIH_9eKZA&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwjw-Hj1djoAhXN0qYKHdWHCp8Q6AEwBnoECAsQLA#v=onepage&q=Rheinische%20B%C3%BCrgermeisterverfassung&f=false) (дата звернення: 26.04.2020).
58. Klatt S. Die neue Kommunalverfassung. *Verwaltungsprobleme der neuen Bundesländer, Seminarbericht*. Bamberg: Universität Bamberg, 1992. Nr. 28. S. 23–26.
59. Klein F. Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien. Lb. Breslau: Marcus, 1934. 345 s.
60. Kleinfeld R. Kommunalpolitik: Eine problemorientierte Einführung. Lb. Opladen: Leske und Budrich, 1996. 378 s.

61. Knemeyer F.-L. Die duale Rat-Bürgermeister-Verfassung als Leitverfassung nach den Kommunalverfassungsreformen: *Juristische Schulung*. 1998. S. 193–196.
62. Knemeyer F.-L. Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR: Grundsatzfragen und Dokumentation zur Entstehung einer Kommunalverfassung. Baden-Baden, 1990. 173 s.
63. Kommunale Selbstverwaltung. URL: [https://studlib.de/5738/politik/sozialer\\_rechtsstaat#965](https://studlib.de/5738/politik/sozialer_rechtsstaat#965) (дата звернення: 02.02.2020).
64. Kommunale Selbstverwaltung: Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration. URL: <https://www.stmi.bayern.de/kub/komselfverwaltung/index.php> (дата звернення: 19.07.2020).
65. Kommunale Selbstverwaltung: Heinrich Böll Stiftung. Kommunal Wiki. URL: [http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Kommunale\\_Selbstverwaltung](http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Kommunale_Selbstverwaltung) (дата звернення: 09.08.2020).
66. Kommunalpolitik: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. 2018. URL: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/kommunalpolitik/grundlagen> (дата звернення: 19.07.2020).
67. Kommunalrecht. URL: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kommunalrecht> (дата звернення: 11.07.2020).
68. Kommunalrecht. URL: <https://www.wortbedeutung.info/Kommunalrecht/> (дата звернення: 11.07.2020).
69. Kommunalselbstverwaltungsgesetz vom 15.01.1964. URL: [http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/KSVG\\_SL.htm](http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/KSVG_SL.htm) (дата звернення: 25.08.2019).
70. Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18.12.2007. URL: <http://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgkverf> (дата звернення: 19.07.2020).
71. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13.07.2011. URL: <http://www.landesrecht->

[mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-](http://mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-)

[KVMV2011rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr](http://mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-KVMV2011rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr) (дата звернення: 17.06.2019).

72. Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 01.07.2014.  
URL: <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/?quelle=jlink&query=KomVerfG+ST&psml=bssahprod.psml&max=true&aiz=true> (дата звернення: 17.06.2019).

73. Kommunen in Niedersachsen. URL: <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/kommunen/kommunen-in-niedersachsen-63108.html> (дата звернення: 02.02.2020).

74. Korte K.-R. Kommunalwahlen. URL: <https://www.bpb.de/politik/wahlen/wahlen-in-deutschland/249570/kommunalwahlen> (дата звернення: 28.03.2020).

75. Kost A., Wehling H.-G. Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003. 356 s. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=UyYmBgAAQBAJ&pg=PA104&lpg=PA104&dq=bremerhaven+kommunale+selfverwaltung&source=bl&ots=uGoBnqHEi5&sig=ACfU3U0IGt5tB-vHoCcyROZfovDqW4lxFA&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwjmsYuf9YrqAhVHtIsKHV OmCTEQ6AEwB3oECAgQAQ#v=onepage&q=bremerhaven%20kommunale%20selbsterverwaltung&f=false> (дата звернення: 04.07.2020).

76. Landesplanungsgesetz (LplG) in der Fassung: Landesrecht BW Bürgerservice vom 10.07.2003. URL: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=LPIG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> (дата звернення: 19.07.2020).

77. Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 03.07.1891. URL: <http://www.verfassungen.de/preussen/gesetze/landgemeindeordnung-oestliche91.htm> (дата звернення: 12.09.2020).

78. Magistrat. URL: <https://www.bremerhaven.de/de/verwaltung-politik/politik/magistrat.23756.html> (дата звернення: 04.07.2020).



79. Mann T., Püttner G. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Grundlagen und Kommunalverfassung. Berlin: Springer-Verlag, 2007. B. 1. 1120 s.  
URL: <https://books.google.com.ua/books?id=hAnBAAAQBAJ&pg=PA523&lpg=PA523&dq=trialistische+Z%C3%BCge&source=bl&ots=rUW9RyBxS9&sig=ACfU3U2mVT9-ISAr3YWppD06LVDwh5bVPQ&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwjNpt-ZrKTPAhVrkosKHUV7BkoQ6AEwAHoECAgQAQ#v=onepage&q=trialistische%20Z%C3%BCge&f=false> (дата звернення: 04.07.2020).
80. Matzerath H. Die Zeit des Nationalsozialismus. *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlin: Springer, 1981. Bd. 1. S. 101–113.
81. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Lb. München: Beck, 2000. 13. Auflage. 841 s.
82. Meyers Blitz-Lexikon. Die Schnellauskunft für jedermann in Wort und Bild. Leipzig, 1932. URL: <https://de.wikisource.org/wiki/Seite:LA2-Blitz-0361.jpg> (дата звернення: 26.04.2020).
83. Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung vom 28.10.2006. URL: [https://www.mi.niedersachsen.de/download/62410/NGO\\_31.10.2011\\_.pdf](https://www.mi.niedersachsen.de/download/62410/NGO_31.10.2011_.pdf) (дата звернення: 02.02.2020).
84. Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993. URL: [http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsvorisprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-VerfNDV3Art57&doc.part=X&doc.price=0.0#jlr-VerfNDV3Art57](http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsvorisprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-VerfNDV3Art57&doc.part=X&doc.price=0.0#jlr-VerfNDV3Art57) (дата звернення: 02.02.2020).
85. Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010. URL: [https://www.mi.niedersachsen.de/download/61951/Niedersaechsisches\\_Kommunalverfassungsgesetz\\_NKomVG\\_.pdf](https://www.mi.niedersachsen.de/download/61951/Niedersaechsisches_Kommunalverfassungsgesetz_NKomVG_.pdf) (дата звернення: 02.02.2020).
86. Nierhaus M. Kommunale Selbstverwaltung: europäische und nationale Aspekte: Konferenzschrift. Berlin: Duncker und Humblot, 1996. 139 s.
87. Pagenkopf H. Einführung in die Kommunalwissenschaft: Lb. 3. Aufl. Münster (Westfalen): Aschendorff, 1975. 284 s.

88. Pagenkopf H. Kommunalrecht. Lb. Köln: Heymann, 1975. Bd.1. 405 s.
89. Peters H. Kommunalverfassung: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Heidelberg: Springer, 1956. Bd. 1. 692 s. URL: [https://books.google.com.ua/books?id=YYzKBgAAQBAJ&pg=PA341&lpg=PA341&dq=%22bayerische+stadtratsverfassung%22&source=bl&ots=6hGvp-WWD2&sig=ACfU3U2DC9R20dbFgultg44UUvM8R7MI\\_A&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKewjc8f7c5vfoAhWjtIsKHZ7HBAIQ6AEwAHoECAYQLA#v=onepage&q=%22bayerische%20stadtratsverfassung%22&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=YYzKBgAAQBAJ&pg=PA341&lpg=PA341&dq=%22bayerische+stadtratsverfassung%22&source=bl&ots=6hGvp-WWD2&sig=ACfU3U2DC9R20dbFgultg44UUvM8R7MI_A&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKewjc8f7c5vfoAhWjtIsKHZ7HBAIQ6AEwAHoECAYQLA#v=onepage&q=%22bayerische%20stadtratsverfassung%22&f=false) (дата звернення: 26.04.2020).
90. Petzold S. Zur neuen Kommunalverfassung in der DDR. *Die Öffentliche Verwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer, 1990. Nr. 43. Heft 19. S. 816–821.
91. Püttner G. Kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern. *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa*. Berlin: Duncker und Humblot, 1995. S. 35–46.
92. Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich vom 31.12.1851. URL: <http://www.verfassungen.at/at-18/verfassung49-i.htm> (дата звернення: 25.08.2019).
93. Revidierte Städteordnung für die Preußische Monarchie, mit den dazu gehörigen Verordnungen vom 17.03.1831. URL: [https://reader.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb10552094\\_00001.html](https://reader.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb10552094_00001.html) (дата звернення: 12.09.2020).
94. Roth R. Lokale Demokratie «von unten». *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1999. S. 2–22.
95. Sächsische Gemeindeordnung vom 09.03.2018. URL: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/2754-Saechsische-Gemeindeordnung#p2> (дата звернення: 25.08.2019).
96. Schefold D., Neumann M. Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung? Lb. Basel: Birkhäuser, 1996. 388 s.
97. Schmidt-Aßmann E. Kommunalrecht. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Lb. Wien: Springer, 2008. S. 9–125.



98. Schmitt C. Verfassungslehre: Lb. Berlin: Duncker und Humblot, 1928. 404 s.
99. Schrappner L. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und staatliches Genehmigungsrecht / Kommunalwissenschaftliche Forschung und kommunale Praxis. Köln, 1992. Bd. 3. 167 s.
100. Schulenburg K. Die Ämterbildung in Brandenburg als politischer Prozeß: Diplomarbeit im Studiengang Politikwissenschaft an der Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität. Bamberg, 1994. 191 s.
101. Seewald O. Kommunalrecht. URL: [https://www.jura.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/fakultaeten/jura/lehrstuehle/dederer/skript\\_kommunalrecht\\_06\\_seewald.pdf](https://www.jura.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/fakultaeten/jura/lehrstuehle/dederer/skript_kommunalrecht_06_seewald.pdf) (дата звернення: 12.09.2020).
102. Steinbach F. Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland: Lb. Bonn: Röhrscheid, 1932. 205 s.
103. Stubenrauch H. Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden: das rheinland-pfälzische Kommunalsystem im Überblick: Landeszentrale für Politische Bildung Rheinland-Pfalz. Mainz: LpB, 2011. 32 s. URL: [https://politische-bildung.rlp.de/fileadmin/download/Ziehn/Zur\\_Sache\\_Kommunalsystem.pdf](https://politische-bildung.rlp.de/fileadmin/download/Ziehn/Zur_Sache_Kommunalsystem.pdf) (дата звернення: 26.04.2020).
104. Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung vom 28.01.2003. URL: <http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=KomO+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true&aiz=true> (дата звернення: 12.12.2019).
105. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 und zur Anpassung gerichtsorganisatorischer Vorschriften vom 18.10.2019. URL: <http://www.parldok.thueringen.de/ParlDok/vorgaenge/70441/1> (дата звернення: 12.12.2019).
106. Verfassung des deutschen Reiches vom 28.03.1849. URL: <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/dreier/verfassungsdokumente-von-der-magna-carta-bis-ins-20-jahrhundert/verfassung-des-deutschen-reichs-vom-28-maerz-1849/> (дата звернення: 12.09.2020).

107. Verfassung des Freistaates Bayern vom 15.12.1998. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf?AspxAutoDetectCookieSupport=1> (дата звернення: 19.07.2020).
108. Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.05.1992. URL: [https://www.landtag.sachsen.de/dokumente/landtagskurier/SaechsischeVerfassung\\_Neuauflage2017.pdf](https://www.landtag.sachsen.de/dokumente/landtagskurier/SaechsischeVerfassung_Neuauflage2017.pdf) (дата звернення: 25.08.2019).
109. Verfassung des Freistaats Preußen vom 30.11.1920. URL: <http://www.documentarchiv.de/wr/1920/verfassung-preussen.html> (дата звернення: 25.08.2019).
110. Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25.10.1993. URL: [http://www.landesrecht-thueringen.de/jportal/portal/t/16xi/page/bsthueprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=31&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-VerfTHpArt91&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint](http://www.landesrecht-thueringen.de/jportal/portal/t/16xi/page/bsthueprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=31&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-VerfTHpArt91&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint) (дата звернення: 17.06.2019).
111. Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953. URL: <https://www.lpb-bw.de/bwverf/bwverf.htm> (дата звернення: 19.07.2020).
112. Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.08.1992. URL: <http://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792#97> (дата звернення: 19.07.2020).
113. Verfassung des Landes Hessen vom 18.10.2002. URL: [http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht\\_rv.html#docid:170031,140,20021025](http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_rv.html#docid:170031,140,20021025) (дата звернення: 17.06.2019).
114. Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.1993. URL: [http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal\\_nrw.cgi?t=154574908349084771&xid=188273,73](http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?t=154574908349084771&xid=188273,73) (дата звернення: 17.06.2019).
115. Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.07.1992. URL: <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/portal/t/13bm/page/bssahprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=>

[2u&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-VerfSTpArt87&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint](#) (дата звернення: 17.06.2019).

116. Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 02.12.2014. URL: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/;jsessionid=BA732D45AF3F42543C0281B36A03CC8F.jp26?quelle=jlink&query=Verf+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-VerfSH2014pArt54> (дата звернення: 17.06.2019).

117. Verfassung des Saarlandes vom 08.11.1947. URL: [http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/Verf\\_SL.htm#Verf\\_SL\\_rahmen](http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/Verf_SL.htm#Verf_SL_rahmen) (дата звернення: 17.06.2019).

118. Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950. URL: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_detail?sg=0&menu=1&bes\\_id=3321&anw\\_nr=2&aufgehoben=N&det\\_id=459619](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=3321&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=459619) (дата звернення: 19.07.2020).

119. Verfassung für die Stadt Bremerhaven vom 21.10.1947. URL: [https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user\\_upload/Informationsmaterial/LandesverfassungBremen\\_2016\\_web.pdf](https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Informationsmaterial/LandesverfassungBremen_2016_web.pdf) (дата звернення: 25.08.2019).

120. Verfassung für die Stadt Bremerhaven vom 28.12.2015. URL: [https://www.transparenz.bremen.de/vorschrift\\_detail/bremen2014\\_tp.c.70397.de#jlr-VerfBRHBR2016pG5](https://www.transparenz.bremen.de/vorschrift_detail/bremen2014_tp.c.70397.de#jlr-VerfBRHBR2016pG5) (дата звернення: 04.07.2020).

121. Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.05.1947. URL: <http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/11log/page/bsrlpprod.psml?doc.id=jlr-VerfRPrahmen%3Ajuris-lr00numberofresults=13&showdoccase=1&doc.part=X> (дата звернення: 26.04.2020).

122. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 26.05.2009. URL: [https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2009/090526\\_2-09.pdf](https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2009/090526_2-09.pdf) (дата звернення: 02.02.2020).

123. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20.12.2019. URL: [https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2019/191220\\_35\\_19.pdf](https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2019/191220_35_19.pdf) (дата звернення: 02.02.2020).

124. Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg: Regierungsakte vom 25.09.1819. URL: <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/dreier/verfassungsdokumente-von-der-magna-carta-bis-ins-20-jahrhundert/verfassung-des-koenigreichs-wuerttemberg-25-sep-1819/> (дата звернення: 12.09.2020).

125. Verordnung Nr. 21 der Militärregierung (für die britische Besatzungszone) vom 01.04.1946. URL: [http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/finde/langDatensatz.php?urlID=1313&url\\_tabelle=tab\\_quelle](http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/finde/langDatensatz.php?urlID=1313&url_tabelle=tab_quelle) (дата звернення: 12.09.2020).

126. Verwaltungs-Edikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 01.03.1822. URL: <http://www.verfassungen.de/bw/wuerttemberg/verwaltungsedikt1822-i.htm> (дата звернення: 12.09.2020).

127. Verwaltungsordnung für das Königreich Westphalen: Regierungsakte vom 11.01.1808. URL: <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/txt/normal/txt369.pdf> (дата звернення: 06.09.2020).

128. VG Hannover 1. Kammer, Beschluss vom 12.01.2017, 1 B 7215/16: Niedersächsischen Landesjustizportal. 2017. URL: <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE170004387&psml=bsndprod.psml&max=true> (дата звернення: 09.08.2020).

129. Wollmann H., Roth R. Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden: Lb. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1999. 851 s.

130. World Bank Country and Lending Groups. *The world Bank*. URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519> (дата звернення: 25.08.2019).

131. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/komuna> (дата звернення: 09.08.2020).
132. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. Москва: Юрид. лит., 1975. 240 с.
133. Батан Ю. Д. До питання про конституціоналізм як превентивний механізм права. *Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм (X Тодиківські читання)*: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 27-28 жовт. 2017 р.). Харків, 2017. С. 39–40.
134. Батан Ю. Д. До питання про місце превенції у правовому регулюванні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. С. 25–31.
135. Батан Ю. Д. Органи місцевого самоврядування як нормотворчі запобіжники порушенням прав людини. *Правове життя сучасної України*: у 2 т.: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 трав. 2019 р.). Одеса, 2019. Т. 1. С. 333–335.
136. Батан Ю. Д. Поняттєво-категорійний апарат превенції як призначення права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2017. № 4. С. 11–19.
137. Батан Ю. Д. Розмежування народовладдя та місцевого самоврядування: практичне значення. *Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 20 трав. 2016 р.). Київ, 2016. С. 14–15.
138. Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції: гносеологічні, онтологічні та аксіологічні аспекти. *Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю Конституції України* (м. Запоріжжя, 23-24 черв. 2016 р.). Запоріжжя, 2016. С. 30–33. URL: [https://zp.edu.ua/uploads/dept\\_s&r/2016/conf/5/materiali\\_konferetii\\_zntu\\_23\\_24.06.2016\\_red\\_vid\\_07.07.16.pdf](https://zp.edu.ua/uploads/dept_s&r/2016/conf/5/materiali_konferetii_zntu_23_24.06.2016_red_vid_07.07.16.pdf) (дата звернення: 12.09.2020).
139. Батанов О. В. Феноменологія сучасного муніципального права. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1 (41). С. 188–195. URL: <http://irbis->

[nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Unzap\\_2012\\_1\\_24.pdf](http://nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Unzap_2012_1_24.pdf) (дата звернення: 09.08.2020).

140. Білоус Н. О. Магістрат. *Енциклопедія історії України*. Київ: Наук. думка, 2009. Т. 6. С. 416. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Magistrat> (дата звернення: 05.05.2020).

141. Бремерхафен. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%B0%D1%84%D0%B5%D0%BD> (дата звернення: 04.07.2020).

142. Грובהва В. П. Особливості місцевого самоврядування в Німеччині. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон, 2015. № 3-2 (Т. 1). С. 30–33.

143. Договір про остаточне урегулювання стосовно Німеччини: Міжнародний документ від 12.09.1990. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276\\_500](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276_500) (дата звернення: 12.09.2020).

144. Драгоманов М. П. Историческая Польша и великорусская демократия. Женева: Н. Georg Libraire ed. Типогр. «Работника» и «Громады», 1881. 512 с. URL: [http://shron2.chtyvo.org.ua/Drahomanov\\_Mykhailo/Ystorycheskaia\\_Polsha\\_y\\_velykoruskaia\\_demokratyia\\_vyd\\_1881\\_ros.pdf](http://shron2.chtyvo.org.ua/Drahomanov_Mykhailo/Ystorycheskaia_Polsha_y_velykoruskaia_demokratyia_vyd_1881_ros.pdf) (дата звернення: 13.09.2020).

145. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 12.09.2020).

146. Євтошук Ю. Принцип пропорційності та його вимоги у сфері законотворчості. *Віче*. 2012. № 22. С. 22–24.

147. Іванцова З. До питання запозичення досвіду ФРН при подальшому удосконаленні системи органів місцевого самоврядування в Україні. *Органи публічної влади в Україні: теорія та практика*: кол. моногр. Одеса, 2019. С. 232–255.



148. Іванцова З. До питання організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у Землях радянської окупаційної зони ФРН. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. Вип. 2. С. 114–121. URL: <http://jpch.donnu.edu.ua/article/view/7855> (дата звернення: 13.09.2020).
149. Іванцова З. Комунальне чи місцеве самоврядування у ФРН? Проблеми термінології. *Проблеми правового забезпечення децентралізації в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 5 квіт. 2018 р.). Одеса, 2018. С. 84–87.
150. Іванцова З. Організація місцевого самоврядування у вільній державі Баварія. *Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації: правові, економічні та соціальні аспекти*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Миколаїв, 13-14 груд. 2018 р.). Миколаїв, 2018. С. 45–48.
151. Іванцова З. Основні етапи розвитку комунального самоврядування у ФРН. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 5. С. 28–32. URL: [http://www.pjv.nuoua.od.ua/v5\\_2017/9.pdf](http://www.pjv.nuoua.od.ua/v5_2017/9.pdf) (дата звернення: 13.09.2020).
152. Іванцова З. Північно-німецька організаційно-правова форма комунального самоврядування у ФРН. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 1. С. 65–71. URL: [http://vjhr.sk/archive/2020\\_1/part\\_3/11.pdf](http://vjhr.sk/archive/2020_1/part_3/11.pdf) (дата звернення: 11.04.2020).
153. Іванцова З. Принцип «contra vires» і дуалістична модель місцевого самоврядування. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. Вип. 5 (106). С. 25–34. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2545&Itemid=743&lang=uk](http://zt.knteu.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2545&Itemid=743&lang=uk) (дата звернення: 13.09.2020).
154. Іванцова З. Розвиток комунального (общинного) самоврядування у ФРН до ХХ століття. *Вісник південного регіонального центру НАПрН України*. 2018. № 14. С. 74–81. URL: <http://prc.com.ua/images/PDFnomera/VPrCNapnU14.pdf> (дата звернення: 13.09.2020).
155. Іванцова З. Система та правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у Землях ФРН. *Национальный юридический журнал*:

*теорія і практика*. 2019. № 3 (37). С. 37–41. URL: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/3/part\\_1/8.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/3/part_1/8.pdf) (дата звернення: 13.09.2020).

156. Іванцова З. А. Щодо правових основ компетенції органів місцевого самоврядування у Землях ФРН. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студ., аспірантів та молодих вчених, присвяч. Дню науки юрид. фак. (м. Київ, 15 листоп. 2019 р.). Київ, 2019. С. 32–34.

157. Історія місцевого самоврядування за різних часів. URL: <https://www.en.gov.ua/newdiniy-deny-nformuvannya/storya-mscewego-samovryaduvannya-za-rznh-chasv> (дата звернення: 09.08.2020).

158. Карпа М., Кіцак Т. Компетенція посадових осіб органів місцевого самоврядування: особливості визначення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 1 (36). С. 129–140. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018\\_01\(36\)/19.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_01(36)/19.pdf) (дата звернення: 09.08.2020).

159. Комунальне право України: навч. посіб. / В. Д. Волков та ін. Донецьк: ДонНУ, 2012. 280 с.

160. Конституційне право зарубіжних країн. Т. 1: Загальна частина / за ред. Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова. Дніпропетровськ: Середняк Т. К., 2014. 340 с.

161. Конституція України: офіц. текст. Київ: КМ, 2013. 96 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 13.09.2020).

162. Кормич А. І. Концептуальні засади децентралізації як явища правової реальності. *Правове життя сучасної України*: у 2 т.: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 трав. 2019 р.). Одеса, 2019. Т. 1. С. 88–90. URL: [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11656/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5%20%D0%B6%D0%B8%D1%82%D1%82%D1%8F%20%D1%81%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8\\_%D0](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11656/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5%20%D0%B6%D0%B8%D1%82%D1%82%D1%8F%20%D1%81%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_%D0)



[%A2%D0%9E%D0%9C%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#) (дата звернення: 12.09.2020).

163. Красівський О. Я., Янишевський М. М. Еволюція системи місцевого самоврядування у Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): історико-управлінський аспект. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6-7. С. 85–94.

164. Креативність загальнотеоретичної юриспруденції: монографія / Ю. М. Оборотов та ін. Одеса: Фенікс, 2015. 488 с.

165. Крусян А. Р. Конституционные принципы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. *Актуальні проблеми держави та права: зб. наук. пр.* Одеса, 1999. Вип. 6, ч. 1. С. 157–165.

166. Круш П. В., Кожемяченко О. О. Національна економіка: регіональний та муніципальний вимір: підручник. Київ: Центр учбової літ., 2011. 320 с.

167. Кубай Т. Нормативно-правове забезпечення демократичної моделі муніципального управління в Україні. *Держава та суспільство*. 2014. № 37 (3). С. 232–238. URL: [https://www.google.com/url?q=http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD%3D1%26Image\\_file\\_name%3DPDF/Pubupr\\_2014\\_3\\_37.pdf&sa=U&ved=0ahUKEwiki9yS7OTZAhVNmuAKHdroB0EQFgGMAE&client=internal-uds-cse&cx=012955353415694750662:xqp2arcxmo4&usg=AOvVaw2J3g\\_nRsXcZnkQ7g3FvBpr](https://www.google.com/url?q=http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/Pubupr_2014_3_37.pdf&sa=U&ved=0ahUKEwiki9yS7OTZAhVNmuAKHdroB0EQFgGMAE&client=internal-uds-cse&cx=012955353415694750662:xqp2arcxmo4&usg=AOvVaw2J3g_nRsXcZnkQ7g3FvBpr) (дата звернення: 12.09.2020).

168. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2002. 559 с.

169. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва: Юрид. лит., 1972. 280 с.

170. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків: Модель світу, 2001. 224 с.

171. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2008. 40 с.
172. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: ФІНН, 2012. 496 с.
173. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1998. 13 с. URL: [https://dbms.institute/wp-content/uploads/2016/01/Lubchenko\\_PM.pdf](https://dbms.institute/wp-content/uploads/2016/01/Lubchenko_PM.pdf) (дата звернення: 25.08.2019).
174. Майданик Р. А. Вступ в цивільне право: навч. посіб. Київ: Алерта, 2012. Т. 1. 472 с. URL: [https://pidruchniki.com/1157071846542/pravo/printsip\\_proporciynosti\\_spivrozmirnosti\\_mizh\\_obmezhennyami\\_tsilyami\\_tsivilnih\\_prav](https://pidruchniki.com/1157071846542/pravo/printsip_proporciynosti_spivrozmirnosti_mizh_obmezhennyami_tsilyami_tsivilnih_prav) (дата звернення: 02.02.2020).
175. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учеб. пособие / А. С. Прудников и др. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. 271 с.
176. Мишина Н. В., Фельдман Е. А. Местное самоуправление: понятийно-терминологический состав в теории и законодательстве. *Юридический вестник*. 1999. № 4. С. 99–101.
177. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2020. Т. 26. С. 81–89.
178. Мішина Н. В., Міхальов В. О. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 644 с.
179. Мішина Н. В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізація. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. С. 163–170. URL: [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3857/Mishina\\_Teorii\\_misc\\_samovyryad.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3857/Mishina_Teorii_misc_samovyryad.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (дата звернення: 13.09.2020).
180. Муніципальне право зарубіжних країн: у 2 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. Київ: Знання України, 2006. Ч. 2. 120 с. URL:

<http://kul.kiev.ua/praci-2006-roku/municipalne-pravo-zarubignih-krajn-navch.-posib.-u-2-ch.-za-zag.-red.-prof.-p.f.-martinenka.html> (дата звернення: 25.08.2019).

181. Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

182. Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко та ін. 2-е вид., доп. Київ: Правова єдність, 2009. 720 с. URL: <http://194.44.152.155/elib/local/sk745766.pdf> (дата звернення: 09.08.2020).

183. Назарко А. Т. До питання про механізм стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні. *Правове життя сучасної України: у 2 т.: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 трав. 2019 р.)*. Одеса: Гельветика, 2019. Т. 1. С. 316–317.

184. Орзих М. Ф. Избранные труды: юбилейное издание к 90-летию со дня рождения / сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров; вступ. ст. С. В. Кивалова. Одесса: Юрид. лит., 2015. 568 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8476/Orzikh%20Izbranniy%20trudy.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (дата звернення: 25.08.2019).

185. Підпригора О. А., Харитонов Є. О. Римське право: навч. посіб. 2-е вид. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 528 с.

186. Погорілко В. Ф. та ін. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Правова єдність, 2009. 720 с. URL: <http://194.44.152.155/elib/local/sk745766.pdf> (дата звернення: 25.08.2019).

187. Покрова Р. Місьцеве самоврядування в конституційно-правовому просторі сучасної України. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2011. Вип. 8. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik8/fail/Pokrova.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik8/fail/Pokrova.pdf) (дата звернення: 09.08.2020).

188. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11> (дата звернення: 25.08.2019).

189. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 13.09.2020).

190. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 01.08.2020).

191. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/print> (дата звернення: 19.07.2020).

192. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. № 2217а. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812) (дата звернення: 19.07.2020).

193. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text> (дата звернення: 13.09.2020).

194. Сенат Берлина. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D1%82\\_%D0%91%D0%B5%D1%80%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D1%82_%D0%91%D0%B5%D1%80%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0) (дата звернення: 04.07.2020).

195. Словник української мови online. Т. 1-9 / Укр. мовно-інформ. фонд НАН України. URL: <http://services.ulif.org.ua/expl/Entry/index?wordid=43318&page=1367> (дата звернення: 25.08.2019).

196. Соловьева С. В., Корниевская Е. И., Тодорский Ю. В. Содержание и основные направления деятельности Советов народных депутатов. Москва, 1981. 141 с.
197. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). URL: [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka\\_decentralizaciya.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf) (дата звернення: 09.08.2020).
198. Тихомиров Ю. А. Основные черты компетенции представительных органов власти. *Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР*. Москва: ВЮЗИ, 1966. Т. 8. С. 5–21.
199. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина. 1996. URL: <http://pdp.sirko.net.ua/analytics/local-government/980-27a-a5-> (дата звернення: 12.12.2019).
200. Туган-Барановский М. И. Социализм как положительное учение. Москва: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 1996. 528 с. URL: [http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame\\_rightn.pl?type=ru&links=./ru/tugan/works/tugan\\_w16\\_8.txt&img=works\\_small.gif&name=tugan&list\\_file=](http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame_rightn.pl?type=ru&links=./ru/tugan/works/tugan_w16_8.txt&img=works_small.gif&name=tugan&list_file=) (дата звернення: 13.09.2020).
201. Фадеев В. И. Муниципальное право России: учеб. пособие. Москва: Юрист, 1994. 168 с.
202. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 536 с. URL: <https://lawbook.online/ukrainyi-pravo-konstitutsionoe/konstitutsiyne-pravo-ukrajini-pidruchnik.html> (дата звернення: 13.09.2020).
203. Харитонов О. В. Нормативне забезпечення місцевого самоврядування: конспект лекцій. Харків: ХНАМГ, 2009. 136 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/11321084.pdf> (дата звернення: 13.09.2020).
204. Черногор Я. О. Місцеве самоврядування в ФРН: взаємодія влади і громади. *Актуальні проблеми всесвітньої історії: аксіологічні та культурно-історичні засади державотворення*: зб. наук. пр. Київ, 2013. С. 198–205. URL:

[http://elibrary.ivinas.gov.ua/255/1/Chornohor%20 %20Aktualni%20problemy%20vsesvitnoyi%20istoriyi%20aksiolohij.pdf](http://elibrary.ivinas.gov.ua/255/1/Chornohor%20%20Aktualni%20problemy%20vsesvitnoyi%20istoriyi%20aksiolohij.pdf) (дата звернення: 12.12.2019).

205. Шарий В. Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації делегованих повноважень. *Вісник Національної академії державного управління*. Київ, 2009. С. 156–166. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu\\_2009\\_4\\_22.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2009_4_22.pdf) (дата звернення: 09.08.2020).

206. Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов. Москва: Изд-во МГУ, 1968. 166 с.

207. Юркевич І. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 3 (11). С. 100–104. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/175/174> (дата звернення: 09.08.2020).

208. Янишевський М. М. Взаємовідносини між органами місцевого самоврядування в Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): досвід для України: дис. ... канд. держ. упр. Львів, 2016. 205 с. URL: [http://www.dridu.dp.ua/nauka/sv\\_rada\\_D/dis/Yanyshevskyy\\_dissertation.pdf](http://www.dridu.dp.ua/nauka/sv_rada_D/dis/Yanyshevskyy_dissertation.pdf) (дата звернення: 04.07.2020).

**Список опублікованих праць за темою дисертаційного дослідження  
та відомості про апробацію дослідження**

***Праці в зарубіжних і фахових вітчизняних виданнях:***

1. Іванцова З. А. Основні етапи розвитку комунального самоврядування у ФРН. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 5. С. 28–32.
2. Іванцова З. А. Розвиток комунального (общинного) самоврядування у ФРН до ХХ століття. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. Вип. 14. С. 74–81.
3. Іванцова З. А. До питання організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування у землях радянської окупаційної зони ФРН. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. Вип. 2. С. 114–121.
4. Іванцова З. А. Система та правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у землях ФРН. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. Вип. 3 (37). С. 37–41.
5. Іванцова З. А. Принцип «contra vires» і дуалістична модель місцевого самоврядування. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. Вип. 5 (106). С. 25–34.
6. Іванцова З. А. Північно-німецька організаційно-правова форма комунального самоврядування у ФРН. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. Вип. 1. С. 65–71.

***Опубліковані праці апробаційного характеру:***

14. Іванцова З. А. Місцеве самоврядування у Землі Північний Рейн-Вестфалія: статус та повноваження бургомистра. *Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм» (Х Тодиківські читання): міжнар. наук. конф.* (м. Харків, 27-28 жовт. 2017 р.). Харків, 2017. С. 52–54.
15. Іванцова З. А. Реалізація демократичної децентралізації згідно абз. 2 ст. 28 Основного закону Федеративної республіки Німеччини. *Матеріали*

*міжнар. круглого столу, присвяч. 20-річчю НУ «ОЮА» та 170-річчю Одеської школи права* (м. Чернівці, 30 листоп. 2017 р.). Чернівці, 2017. С. 26–28.

16. Іванцова З. А. Комунальне чи місцеве самоврядування у ФРН? Проблеми термінології. *Проблеми правового забезпечення децентралізації в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.* (м. Одеса, 5 квіт. 2018 р.). Одеса, 2018. С. 84–87.

17. Іванцова З. А. Місцеве самоврядування у ФРН. *Сучасний вимір прав людини: конституційний контекст (XI Тодиківські читання): матеріали міжнар. наук. конф.* (м. Харків, 26-27 жовт. 2018 р.). Харків, 2018. С. 43–45.

18. Іванцова З. А. Організація місцевого самоврядування у вільній державі Баварія. *Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації: правові, економічні та соціальні аспекти: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.* (м. Миколаїв, 13-14 груд. 2018 р.). Миколаїв, 2018. С. 45–48.

19. Іванцова З. А. Щодо правових основ компетенції органів місцевого самоврядування у землях ФРН. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студ., аспірантів та молодих вчених, присвяч. Дню науки юрид. фак.* (м. Київ, 15 листоп. 2019 р.). Київ, 2019. С. 32–34.

***Опублікована праця в колективній монографії:***

20. Іванцова З. А. До питання запозичення досвіду ФРН при подальшому удосконаленні системи органів місцевого самоврядування в Україні. *Органи публічної влади в Україні: теорія та практика: кол. моногр.* Одеса, 2019. С. 232–255.



