

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2022.18>**Д. О. Клименко***аспірант III курсу юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
orcid.org/0000-0001-6817-0434***К. В. Бережна***доктор юридичних наук, доцент
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
orcid.org/0000-0002-8250-3562*

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: УКРАЇНА ТА ФЕДЕРАТИВНА РЕСПУБЛІКА НІМЕЧЧИНА

У статті досліджено модель адміністративно – правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування Федеративної республіки Німеччина та проведено порівняльний аналіз з моделлю України. Особливу увагу приділено питанням реформування системи адміністративно – правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в рамках євроінтеграції України до Європейського Союзу. За результатами дослідження зроблено комплексні висновки щодо впровадження європейського досвіду в аспекті реформування діяльності органів місцевого самоврядування враховуючи позитивні та негативні сторони поставленої проблеми.

Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування відіграє велику роль у ефективному функціонуванні системи місцевого самоврядування і є його невід’ємною складовою частиною. Україна проходить етап реформування місцевого самоврядування в рамках євроінтеграції і використовувати ефективний досвід країн ЄС є однією з цілей процесу реформування. Тому перед науковою спільнотою постає проблема порівняльного дослідження моделей адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в країнах ЄС та на його основі створення досконалої моделі у нашій країні з використанням їх досвіду і вдосконалення законодавства України. Федеративна Республіка Німеччина є країною лідером у ЄС і є ключовим партнером України в співпраці в рамках євроінтеграції та вступу України в ЄС. Україна має велику кількість програм по співпраці з Федеративною Республікою Німеччина в сфері реформування місцевого самоврядування і перейняття її досвіду, тому порівняльна характеристика моделі адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України та Федеративної Республіки Німеччини є актуальною темою дослідження з подальшим практичним застосуванням в рамках вдосконалення законодавства України.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративно-правове регулювання, євроінтеграція України, місцеве самоврядування України, місцеве самоврядування Федеративної Республіки Німеччина.

Klymenko D. O., Berezhna K. V. COMPARATIVE CHARACTERISTIC OF THE MODEL OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES: UKRAINE AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

The article examines the model of administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies of the Federal Republic of Germany and compares it with the model of Ukraine. Particular attention is paid to the issue of reforming the system of administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies within the framework of the European integration of Ukraine into the European Union. Based on the results of the study, comprehensive conclusions were made regarding the implementation of European experience in the aspect of reforming the activities of local self-government bodies, taking into account the positive and negative aspects of the problem.

Administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies plays a major role in the effective functioning of the local self-government system and is an integral part of it. Ukraine is undergoing a stage of reforming local self-government within the framework of European integration, and using the effective experience of EU countries is one of the goals of the reform process. Therefore, the scientific community faces the problem of analyzing models of administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies in EU countries and, on its basis, creating a perfect model in our country using their experience and improving the legislation of Ukraine. The Federal Republic of Germany is a leading country in the EU and is a key partner of Ukraine in cooperation within the framework of European integration and Ukraine's accession to the EU. Ukraine has a large number of cooperation programs with the Federal Republic of Germany in the field of reforming local self-government and adopting their experience, therefore, the comparative characteristics of the model of administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies of Ukraine and the Federal Republic of Germany is a relevant topic of research with further practical application within the framework of improving the legislation of Ukraine.

Key words: local self-government bodies, administrative and legal regulation, European integration of Ukraine, local self-government of Ukraine, local self-government of the Federal Republic of Germany.

Метою даної статті є порівняння моделей адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України та Федеративної Республіки Німеччина.

Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС, статус кандидата офіційно запускає процес набуття Україною членства в Європейському Союзі. З набуттям нового статусу України

23 червня 2022 року перед країною постає новий етап в інтеграції України до Європейського Союзу та подальшого реформування України в багатьох аспектах, особлива роль в цьому належить трансформації законодавства України в цілому. В контексті Євроінтеграції України реформування адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та інтеграція нашої моделі адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, виходить на новий рівень, що ставить перед науковою спільнотою перспективні задачі [1].

Євроінтеграція є головним і незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України, а подальша розбудова та поглиблення взаємовідносин між Україною та ЄС здійснюється на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції.

Україна вже активно працювала з країнами партнерами ЄС у багатьох сферах реформування країни, включаючи діяльність органів місцевого самоврядування України, аби не втрачати темпи інтеграції до ЄС та розпочинати подальшу підготовку до членства потрібно ставити за мету завершення всебічної трансформації всіх сфер нормативно-правової бази законодавства України за принципами Євросоюзу та його нормативно-правовими актами.

Євроінтеграція України за останні роки в цілому набула швидкого темпу. Визначними подіями у цій сфері, окрім отримання статусу кандидату в ЄС, є набуття чинності Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Хоча Угода про асоціацію охоплює позиції в багатьох сферах взаємних інтересів співробітництва України та ЄС та взаємного зближення, проте більшість сфер впливу стосується діяльності органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, спонукає просувати процес реформ та адаптації законодавства в Україні в цій сфері [1].

В рамках євроінтеграції Україна повинна проводити системний аналіз моделей діяльності органів місцевого самоврядування та впроваджувати найефективніші моделі адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування країн ЄС удосконалюючи законодавство України в цій сфері. Під моделлю місцевого самоуправління розуміється форма організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [2].

Існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру їх взаємовідносин із органами державної влади, за формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування, досвід яких може бути використаний в Україні, наприклад Федеративна Республіка Німеччина, модель якої є змішана. Змішаний тип моделі також поширений в Австрії, ця модель

характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі [3 с. 659–661].

Характерними особливостями таких моделей є:

1) значна автономія органів місцевого самоврядування;

2) відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування;

3) виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування;

4) органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом – це так званий позитивний принцип правового регулювання;

5) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямим шляхом – через центральні міністерства, а також тут діє жорсткий судовий контроль.

Слід зазначити, що модель самоврядування Федеративної Республіки Німеччина часто представляється у якості самостійної муніципальної системи, в якій виділяють місцеве (комунальне) управління Німеччини. Правові засади цієї системи закладені ще у пруському Статуті міст, запровадженому фон Штейном у 1808 році. Він передбачав розвиток системи самоврядування на рівні з представницьким міським органом, який утворював колегіальний виконавчий орган – магістрат.

У Німеччині існує 5 різних органів організації влади на місцях, але фактично в Німеччині функціонує чотири таких моделі:

1) південнонімецька модель (землі – Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг): самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомистра, які обираються населенням громади. Бургомістр є головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради. Він 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;

2) північнонімецька модель (землі – Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія): представницький орган (рада) обирає директора громади, який є главою виконавчої влади і формує свій виконавчий орган;

3) модель рада-бургомістр (землі Рейнланд – Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн): виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) обирає бургомистра, який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади;

4) рада-магістратура (земля Гессен, земля-місто Гамбург): виборний представницький орган (рада) обирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру) [4 с. 93–105].

У Німеччині виділяють три умови адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування: федеральне законодавство, законодавство окремих земель і прийняті самими громадами правові відносини.

Нормами федерального законодавства є насамперед Основний закон Федеративної Республіки Німеччина 1949 року, але провідне місце в правовому регулюванні місцевого самоврядування займає законодавство земель, хоча в різних землях правове становище комун має свої особливості [4, с. 93–105].

Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Система місцевого самоврядування в структурно-організаційному плані являє собою сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення [5].

Система місцевого самоврядування включає:

- 1) територіальну громаду;
- 2) сільську, селищну, міську раду;
- 3) сільського, селищного, міського голову;
- 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- 6) органи самоорганізації населення.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

- 1) народовладдя;
- 2) законності;
- 3) гласності;
- 4) колегіальності;
- 5) поєднання місцевих і державних інтересів;
- 6) виборності;
- 7) правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- 8) підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- 9) державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- 10) судового захисту прав місцевого самоврядування.

Прагнення України інтегруватися до Європейського Союзу зумовлює актуальність порівняль-

ного аналізу моделі адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Адаптація української моделі адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування до стандартів Європейського Союзу сприятиме поступовому усуненню перепон у розвитку реформування діяльності органів місцевого самоврядування України. Модель реформування місцевого самоврядування в Україні прагне дотримуватись принципів на яких вона заснована, особливу увагу звертають на принцип народовладдя та децентралізації влади в цілому. На місцях прагнення до розподілення повноважень між головою відповідної ради та органами місцевого самоврядування має на меті уникати одноосібного представництва волевиявлення громадян та розподіл повноважень управлінського характеру. Тому проаналізувавши моделі, що функціонують у Федеративній Республіці Німеччина можна зробити висновки, що Україні потрібно використовувати досвід Німеччини не в цілому, а в порядку південнонімецької моделі місцевого самоврядування, в якій повноваження розподіляються між органами місцевого самоврядування та головою і обидві складові цієї системи обираються народом. У разі використання досвіду інших моделей він буде призводити до негативних наслідків їх впровадження в Україні, а саме може призводити до монополізації влади на місцях і підвищення рівня корупції в Україні.

Таким чином, з метою вдосконалення адміністративно-правового регулювання органів місцевого самоврядування в контексті євроінтеграції України потрібно звертати увагу не тільки на досвід регулювання органів місцевого самоврядування в європейських країнах в цілому, а і на ефективність впровадження цього механізму на рівні нашої країни, особливо в умовах реформи децентралізації.

Література

1. Communication from the commission to the European Parliament, the European Council and the Council, European commission, Brussels, 2022 URL: <https://neighbourhoodenlargement.ec.europa.eu/system/files/202206/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf> (дата звернення: 26.12.2022).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 26.12.2022).
3. Ковбасюк Ю. В., Вакуленко В. М., Орлатий М. К., Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. Київ, 2014. 740 с.
4. Чижиков В. І., Регіональна політика Європейського Союзу. Київ, 2016. 496 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.12.2022).