

Місцеве самоврядування в Німеччині:

Розподіл обов'язків
між мером чи головою району та радою

Мануела Зьоллер-Вінклер
Державний секретар у відставці

Міжнародна експертка з питань місцевого самоврядування
Програми “U-LEAD з Європою”

Вступ

У Німеччині принципи місцевого самоврядування закріплені в конституції. Це наступні принципи:

- В районах і муніципалітетах населення повинно мати свою раду, утворену на основі загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів.¹
- Місцева влада повинна мати закріплене право на управління всіма справами місцевої громади в межах закону та на власну відповідальність.²
- Сюди належать й основи фіскальної самостійності. І ця фіскальна самостійність передбачає, що місцеві органи влади мають джерело податкових надходжень, пов'язане з економічною владою з правом визначення ставки податку.

Подальші положення про місцеве самоврядування не визначені на національному рівні. Оскільки Німеччина - це федеральна держава, і це входить до відповідальності 16 федеральних земель. Це означає, що існує 16 різних положень, що визначають місцеве самоврядування. І все ж, між усіма федеральними землями існує фундаментальна схожість. Однак, три з цих земель - Берлін, Гамбург і Бремен - є так званими містами-державами. Вони одночасно є і федеральними землями, і містами. Саме тому вони підпорядковуються особливим правилам, які в цьому документі не належить роз'яснювати. Інші 13 земель можна порівнювати між собою, всі вони складаються з декількох одиниць місцевого самоврядування, а саме незалежних міст (які не належать до/ перебувають за межами району), районів і муніципалітетів у межах районів.

Нижче наведено суттєві подібності та основні відмінності між цими 13 землями, зокрема, при розподілі обов'язків і відносинах між міськими або районними радами, з одного боку, і мерами чи головами районів.

¹ У (дуже маленьких) муніципалітетах замість обраного органу влади можуть керувати місцеві збори, що складаються з усіх громадян, які мають право голосу.

² На відміну від муніципалітетів, райони мають виключне право на самоврядування в межах своїх завдань, передбачених субконституційним законодавством. До речі, конституційні норми діють однаково щодо районів та муніципалітетів.

I. Основні подібності

1. Міські та районні ради:

Міські ради:

Мешканців муніципалітету представляє міська рада. Її почесні члени обираються громадянами муніципалітету на термін від 4 до 5 років (залежно від землі). Кількість членів міської ради співвідноситься з розмірами муніципалітету.

Міська рада є центральним органом муніципалітету. Вона виконує два ключові завдання:

Обговорення і вирішення всіх важливих справ самоврядування

Рада обговорює та вирішує всі важливі справи самоврядування, наприклад, бюджет муніципалітету; вона встановлює курс на майбутній розвиток муніципалітету, наприклад, видаючи плани землекористування, вона впроваджує місцеві закони, наприклад, видаючи статути про податки та збори.

Рада в принципі має вільне право для створення комітетів. Комітети можуть виконувати консультативну функцію для ради або приймати власні рішення замість ради. Рада визначає кількість комітетів, їхні конкретні завдання та повноваження, а також кількість їхніх членів у головному статуті муніципалітету. Проте в деяких землях необхідно обов'язково створити принаймні деякі комітети, наприклад, головний комітет або/ і фінансовий комітет.

Багато своїх завдань міська рада може делегувати комітету або мерові. Це питання переважно регулюється основним статутом муніципалітету, але також може вирішуватися в кожному окремому випадку. Проте найважливіші завдання та компетенції ради не мають права делегувати, а повинні виконувати їх самі. Їх перелік визначається законом. Це, наприклад, рішення про виконання місцевого законодавства шляхом прийняття статутів, напр. статутів про податки та збори або планів розвитку. Особливо важливим елементом фіскального законодавства є прийняття річного бюджету, а тому воно не може бути делегованим.

Загалом, у принципі, міська рада зобов'язана приймати рішення щодо цілей та принципів управління та визначати курс на майбутній розвиток муніципалітету. З цією метою вона повинна сама вирішувати найважливіші питання і тому не може делегувати їх.

Рада скликається так часто, як цього вимагають поточні справи, але не менше раз на квартал року. Рада також повинна скликатися, коли певний кворум членів ради (наприклад, третина з них) або мер вимагають цього із певних причин.

У принципі, засідання міської ради відкриті для громадськості. Громадськість може бути виключена лише в цілому або у винятковому випадку, коли це вимагають важливі аспекти суспільного добробуту або законні інтереси окремих осіб.

Зазвичай міська рада має право приймати рішення, коли присутні більше половини представників муніципалітету. За винятком окремих випадків або коли іншого вимагає закон, питання вирішуються шляхом відкритого голосування і простою більшістю голосів.

Моніторинг мера та адміністративного апарату

Рада також контролює, чи виконує мер і його «адміністративний апарат» виконують рішення ради повністю і своєчасно. Існують спеціальні наглядові повноваження ради та законні зобов'язання мера про надання інформації:

Мер зобов'язаний:

- о інформувати раду про всі важливі справи адміністрації,
- о коментувати тему, обговорювану в раді, за запитом,
- о надавати інформацію члену ради за запитом,
- о надавати доступ до файлів на прохання голови ради або комітету або члена ради, якщо йдеться про робочі питання ради або комітету.

Рада не має повноважень анулювати рішення мера або здійснювати повноваження самого мера.

Якщо рада або її частина - єдиний член ради або фракція - відчуває порушення своїх прав з боку мера, вона має право звернутися до адміністративного суду. Це може бути у випадку, якщо, на думку ради, мер не виконує своїх зобов'язань щодо надання інформації або не виконує належним чином рішення ради. Позивач повинен пояснити, у чому було порушено права ради або її частини як органу або частину органу влади. Недопустимо, щоб суд абстрактно розглядав законність рішення мера за допомогою такого судового позову без доказу порушення власних законних позицій.

□ Районні ради:

Мешканців району представляє районна рада. Її почесні члени обираються громадянами району на термін від 4 до 5 років (залежно від землі). Вибори відбуваються в той же день, що й вибори до міських рад.

Районна рада є центральним органом влади району. Вона має ті самі два ключові завдання, що й міська рада, і до неї застосовуються ті ж правила, що й описані вище для міської ради.

2. Мери та голови районів:

□ Мери:

Всі великі муніципалітети мають штатного мера і власних державних службовців і працівників. Тільки невеликі селища (наприклад, у селах Шлезвіг-Гольштейну, де проживають менше 8 000 жителів, у Баварії зазвичай села з населенням менше 5 000 осіб) не мають власного «адміністративного апарату», а тому не мають штатного, а лише почесного мера. У цих випадках голова ради, як правило, є почесним мером. Винятками є Бранденбург та Мекленбург-Передня Померанія: тут почесного мера також обирають прямим голосуванням - і тоді він є головою ради.

Штатний мер обирається громадянами муніципалітету на термін від 5 до 9 років (залежно від законів у кожній федеральній землі). Він є повноцінним головою міської адміністрації.

Його основні обов'язки:

- ┆ Готувати й виконувати рішення міської ради

Виняток: У землі Гессен це входить до відповідальності Правління, що складається із (штатного) мера і непрямо обраних, штатних або почесних членів (наприклад, у землі Гессен, див. нижче, «II. Відмінності»)

- ┆ Приймати швидкі рішення у невідкладних випадках

Це дозволяється винятково тоді, коли важливе питання слід вирішити у надзвичайно терміновому порядку, коли неможливо вчасно скликати міську раду. Перед цим він повинен оголосити про короткострокове скликання ради. Після прийняття термінового рішення він повинен негайно

повідомити про нього міську раду. Якщо в результаті цього рішення не виникли права третьої особи, міська рада може скасувати це термінове рішення.

– Організація адміністрації.

Відповідно до цього обов'язку, мер також розподіляє адміністрацію на департаменти. Однак для цього він, як правило, потребує схвалення міської ради. Якщо неможливо досягнути постійної домовленості, а при цьому страждають функціональні можливості муніципалітету, то наглядовий орган муніципалітету повинен вжити заходів у цьому питанні.

– Виконання поточних справ адміністрації.

– Рішення щодо всіх кадрових справ як вищого керівника всіх державних службовців і працівників міської адміністрації.

Проте, як правило, існує одне виключення щодо рішень стосовно персоналу з провідною функцією, безпосередньо підпорядкованого мерові. Цей персонал «найвищої ланки управління» зазвичай призначається міською радою або головним комітетом на основі пропозиції мера.

– Виконання делегованих завдань (у цих питаннях рада має лише інформаційні права, але не має права на рішення).

– Юридичне представництво муніципалітету

Мер має право брати юридичні зобов'язання і може, наприклад, укладати договори для муніципалітету.

– Політичне представництво муніципалітету (як правило, у ролі голови ради, якщо він сам не є головою).

Мер має право і за вимогою також зобов'язання брати участь у засіданнях ради та комітетів; для цього його може представляти член його колективу, якщо не вимагається його особиста присутність (і якщо він не є одночасно головою ради - див. нижче, «II. Відмінності»). Мер має право на слово на вимогу і стосовно певних пунктів порядку денного він також може подавати прохання.

Якщо, на думку мера, рішення ради порушує закон, він повинен опротестувати це рішення протягом короткого періоду (наприклад, у Шлезвіг-Гольштейні - протягом двох тижнів) у письмовій формі та із зазначенням причин. Опротестування містить у собі вимогу скасувати рішення. Через опротестування міська рада не може виконати цього рішення доки не прийме іншого рішення з цього питання. Якщо нове рішення також порушує закон, мер знову повинен оскаржити його у короткий період у письмовій формі та із зазначенням причин. Рішення знову не може бути виконане. Міська рада може апелювати проти оскарження рішення до адміністративного суду.

У такий самий спосіб мер може опротестувати незаконні рішення комітетів.

Якщо мер відчуває, що рада порушує його права, він також може звернутися до адміністративного суду. Наприклад, якщо, на його думку, рада неприпустимо втручається у його компетенції. Позивач повинен також пояснити, як саме було порушено його права як органу влади. Знову ж таки недопустимо, щоб суд абстрактно розглядав законність рішення ради за допомогою такого судового позову без доказу порушення власних законних позицій.

□ Голови районів

Райони завжди мають штатного голову району. Він є також головою повноцінної штатної адміністрації. На відміну від обраного прямим голосуванням штатного мера, принаймні, у Шлезвіг-Гольштейні та в Баден-Вюртемберзі голова району обирається не громадянами, а районною радою.

В принципі, він має ті самі обов'язки, права та зобов'язання, що й штатний мер. Крім того, він виконує певні державні завдання як державний орган - напр. як муніципальний наглядовий орган для муніципалітетів у своєму окрузі.

3. Довідка: «Адміністративний апарат» муніципалітетів і районів

□ Державні службовці і працівники

«Адміністративний апарат» не є незалежним органом від муніципалітету або району. Він може складатися з державних службовців і працівників. Розмір та оплата праці персоналу вказані у штатному плані. Він є частиною бюджету муніципалітету, який приймається міською радою. Затверджений штатний план втілюється у життя мером, який, за винятком кадрових рішень на «вищій ланці управління», приймає рішення щодо заповнення конкретних посад.

- ▮ **Виборні посади на рівні нижче мера**
У деяких землях ради (наприклад, у Шлезвіг-Гольштейні ради міст з більш ніж 20 000 жителів) можуть обирати так званих штатних радників на термін від шести до восьми років. Вони безпосередньо підпорядковуються меру та відповідають за певні технічні сфери адміністрації міста, напр. фінанси, будівництво та житлове господарство, соціальна політика. Через свою повноцінну зайнятість ці виборні посадовці не є членами (почесної) міської ради. А тому термін «радник» може видатися недоречним. У деяких землях вони працюють разом з мером як колегіальний орган, в якому вони регулярно виконують лише консультативну та допоміжну роль для мера. По-іншому це відбувається у землі Гессе (див. нижче «II. Основні відмінності»).

II. Основні відмінності

Зрештою, можна виділити три моделі організації місцевого самоврядування в Німеччині (плюс одна давня система):

1. Так звана подвійна система (притаманна, наприклад, Шлезвіг-Гольштейну):

Рада обирає одного зі своїх членів головою, який, серед іншого, має завдання скликати засідання ради та готувати їх за допомогою штатної адміністрації, та проводити їх. Як і мер, він є політичним представником муніципалітету. Мер як штатний голова «адміністративного апарату» не може бути членом міської ради, а також не може бути її головою.

Оцінка:

Ця система гарантує, що міська рада може ефективно і без конфлікту інтересів контролювати роботу штатної адміністрації, включаючи її керівника, штатного мера. Хоча всі органи муніципалітету відносяться до виконавчої влади, існує певний внутрішній «розподіл влади».

2. Так звана "Конституція Південно-німецької ради» (притаманна, наприклад, Баварії):

Безпосередньо обраний (штатний) мер одночасно є керівником (штатного) адміністративного апарату і головою (почесної) ради з повним правом голосу.

Оцінка:

Мер має дуже сильні позиції. Як голова, він може впливати на раду, а як мер, він може контролювати раду.

3. Так звана «Конституція магістрату» (притаманна Гессе):

Безпосередньо обраний (штатний) мер є частиною колегіального органу, так званого «магістрату». Тут він виступає лише першим серед рівних. Інші члени є штатними працівниками або почесними членами й обираються непрямо. Цей колегіальний орган працює як правління. Більшість завдань, які зазвичай покладаються на мера, виконуються тут колегіальним органом. Мер не є ані членом, ані головою ради.

Оцінка:

Посада мера не дуже сильна; позиція ради сильніша.

4. Довідка: Давніша система так званої "Конституції Північно-німецької ради» (притаманна, наприклад, Нижній Саксонії до 90-х років)

Мер непрямо обирався радою і був виключно головою ради. Адміністративні завдання виконував державний службовець, який також обирався радою.

Оцінка:

Рада мала дуже сильні позиції. Мер ніс малу відповідальність. Останнім часом із введенням прямих виборів мера, ця система більше не могла працювати.

Висновки

Кожна система має свої переваги і недоліки. Це політичне рішення, наскільки сильною має бути позиція ради, з одного боку, і мера з іншого боку. Важливими є чіткі ролі і правила, визначені законом і - в кінцевому підсумку - хороша система стримувань і противаг.

До речі, запровадження прямих виборів мера призвело до посилення позиції мера у його відношенні до ради. Це було логічним, оскільки відсутні або неадекватні обов'язки не виправдовували б пряму легітимацію виборцями.

З мого власного досвіду, запровадження прямих виборів мера та скасування вимоги конкретної професійної кваліфікації кандидатів (щоб уникнути попереднього відбору виконавчої влади) не призвело до втрати якості місцевого самоврядування. Навіть непрямі вибори радою були політичним рішенням, яке не завжди зосереджувалося на професійній кваліфікації кандидата. Однак важливо, щоб адміністративний апарат був технічно кваліфікованим, а міський голова міг максимально використовувати його компетенції.