

Оксін В.Ю.

к.ю.н.,

перший заступник директора

Науково-дослідний інститут публічного права

## МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**Актуальність теми.** Адміністративна реформа місцевого самоврядування в Україні започаткована Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», є важливим, але тільки першим кроком у зміні інституційних структур і культури управління органів врядування на місцевому рівні. Об'єднання територіальних громад і навіть збільшення їх фінансових ресурсів не означають автоматичного підвищення ефективності і покращення якості управлінської діяльності. Для досягнення цих змін потрібне не тільки критичне переосмислення управлінської практики в Україні, а й детальне вивчення досвіду проведення реформ у інших країнах, зокрема європейських [1, с. 13–23]. Серед країн, досвід яких має особливе значення для України, важливе місце займає Федеративна Республіка Німеччина (далі – ФРН). Це пов'язано не лише з ефективністю власне німецької системи управління, але й з тим, що досвід Німеччини пройшов апробацію також в інших країнах Центрально-Східної Європи [1, с. 13–23].

Зарубіжні моделі публічного адміністрування місцевого розвитку є досить актуальною площиною для наукових досліджень, адже, компаративістичний аналіз дозволяє виділити певні тенденції для розвитку місцевого самоврядування, а досвід сучасної прогресивної Федеративної Республіки Німеччина дозволить запозичити ефективні заходи реформування вітчизняного місцевого розвитку.

**Огляд останніх досліджень.** Теоретичну основу місцевого розвитку як специфічної публічної діяльності держави сформулювали

В. Погорілко, О. Фрицький, Н. Бодак, О. Звіздай, С. Серьогін та інші. Місцевий розвиток України в процесі євроінтеграції досліджували О. Петришин, О. Ременяк, О. Чернеженко та інші.

Однак, системне дослідження моделі публічного адміністрування місцевого розвитку Федеративної Республіки Німеччина лише позитивно вплине на ефективність національного механізму місцевого розвитку, що і є актуальністю наукової статті.

**Мета статті** полягає у комплексному аналізі норм законодавства, системи публічного адміністрування та місцевого самоврядування Федеративної Республіки Німеччина, на основі якого розкрити модель публічного адміністрування місцевого розвитку у цій країні та визначити ефективні заходи для впровадження у національний механізм публічного адміністрування.

**Виклад основних положень.** У кінці 80-х – на початку 90-х рр. ХХ ст. у Німеччині, як і загалом у Західному світі, поширюються ідеї з реформування публічного управління, широко відомі під загальною назвою «новий публічний менеджмент» (далі – NPM). У Німеччині на основі NPM була запропонована власна концепція реформ під назвою «нова модель керування» (далі – NSM). Ця модель була розроблена у 1988–1991 рр. Комунальною асоціацією (Kommunale Gemeinschaftsstelle), аналогом Асоціації міст України, і упродовж декількох років стала центральною моделлю, яка окреслила загальний напрямок модернізації, навіть якщо цілі були не завжди

чітко сформульованими. Ця модель передбачала трансформацію традиційних управлінських установ у «сервісні підприємства» (Dienstleistungsunternehmen) [9; 1, с. 13–23].

На відміну від англосаксонських країн, подолання проблем держави загального добробуту в Німеччині вбачалося не у скороченні соціальної активності держави, як передбачала неоліберальна концепція NPM, а у покращенні внутрішніх механізмів керівництва, модернізації внутрішньої структури публічного управління. На відміну від унітарних країн, у Німеччині як федеративної країни не було потреби у децентралізації, завдання полягало у вдосконаленні публічного менеджменту. Оцінювання впровадження цієї моделі в Німеччині дало достатньо суперечливі результати. Загалом, ідеї цієї моделі були позитивно сприйняті і більше 92% органів врядування на комунальному рівні запровадили окремі положення цієї моделі у своїй діяльності, але тільки 15% використали цю модель для комплексного реформування. У жодній громаді NSM не був реалізований повністю. Відбулося зменшення ієрархічної залежності, 77% громад скоротили чисельність управлінського ядра, але кількість персоналу, який надавав адміністративні послуги, збільшилася на 36%. Виявилось, що громади не схильні конкурувати між собою, а витрати на реформування іноді перевищують отриману користь. Найбільш схильними до реформ виявилися середні міста, інші радше вичікували. У географічному відношенні активнішими були громади на Заході, тоді як громади на Сході країни найменше бажали змін. Підвищилася фаховість публічних службовців, якість надання адміністративних послуг, але водночас зросли дефіцити бюджетів [3; 2, с. 13–23].

Таким чином, Федеративна Республіка Німеччина формувала сучасну модель публічного адміністрування місцевого розвитку на концепції «new public management», зосереджуючи увагу не на децентралізації, а на адміністративному реформуванні системи

адміністрування місцевої влади шляхом впровадження нових механізмів та інструментів щодо керівництва місцевої влади та надання адміністративних послуг на місцевому рівні з метою підвищення ефективності діяльності місцевої влади та загального розвитку міських територій.

До компетенції органів місцевого самоврядування ФРН відносяться: місцеві податки й збори, питання розвитку місцевої економіки, комунальні служби, служби підтримки громадського порядку, дитячі садочки, школи, лікарні тощо. Фактично місцеве самоврядування охоплює практично всі питання життєзабезпечення населення. Федерація й федеральні землі мають обмежену компетенцію – певні завдання, які перераховані й регулюються законами. Муніципалітети на території своєї громади в змозі займатися всіма справами, тобто мають загальну юрисдикцію, обмежену публічно-правовими завданнями [7, с. 77–81; 8]. Основний закон Німеччини містить норму, відповідно до якої громадам гарантується право регулювати всі справи місцевого співтовариства в рамках законів і під власну відповідальність. Завдання, які не під силу одному муніципалітету, не завжди передаються вищому рівню управління, але громади можуть вирішувати ці проблеми за допомогою об'єднання або шляхом добровільної угоди між собою. Така гнучка система територіального самоврядування Німеччини допомагає муніципалітетам ефективно вирішувати ці завдання, які окремий муніципалітет не в змозі вирішити самостійно, не звертаючись за допомогою до інститутів державного управління [7, с. 77–81; 8]. Стосовно держави, муніципалітети вважаються частиною федеральних земель, тому в Німеччині між федерацією й муніципалітетами практично не існує прямих відносин. Всі основні питання взаємодії органів місцевого самоврядування з державою будуються за допомогою федеральних земель [7, с. 77–81; 8].

Досвід взаємодії державної влади й місцевого самоврядування в Німеччині (ФРН) є прикладом реалізації континентальної

системи місцевого самоврядування в країні з федеративним устроєм, де органи місцевого самоврядування мають широку компетентність і значну незалежність від державних органів. У Німеччині місцеве самоврядування здійснюється громадами, містами, районами й муніципальними об'єднаннями громад, тобто всіма муніципальними утвореннями, що мають, крім державної адміністрації, також й органи влади, які обираються безпосередньо громадянами. Недоторканність місцевого самоврядування Німеччини як форми організації влади гарантується ст. 28 Основного закону. Хоча Конституція не містить гарантії недоторканності окремо взятої громади, але практика судочинства в конституційних судах федеральних земель вимагає для розпуску будь-якої громади (на підставі законів земель про зміни адміністративно-територіального розподілу) наявності особливих інтересів суспільного добра [5, с. 24; 8]

В цілому, можна узагальнити, що сучасна модель публічного адміністрування місцевого розвитку у Федеративній Республіці Німеччина характеризується прогресивною самоврядно-незалежною діяльністю органів місцевої влади щодо формування засад та умов місцевого розвитку на конкретній окремій федеративній землі.

Варто також вказати, що позитивний досвід місцевого оподаткування Німеччини може використовуватися в процесі реформування системи місцевих податків і зборів в Україні. Це сприятиме збільшенню дохідної частини місцевих бюджетів, підвищенню рівня самостійності органів місцевого самоврядування, що є необхідною умовою успішного здійснення процесу децентралізації влади в державі. Податкові надходження, у яких місцеві податки відіграють головну роль, складають основу (понад 40%) грошових надходжень до бюджетів місцевих органів влади [5, с. 120; 6, с. 188–194]. У системі місцевих податків і зборів Німеччини важливу роль відіграє промисловий податок (Gewerbesteuer), яким обкладається будь-який бізнес у ФРН: під-

приємства, товариства, фізичні особи-підприємці, які самостійно ведуть регулярну підприємницьку діяльність, метою якої є отримання прибутку, тобто займаються промисловою, торговельною та іншими видами діяльності на територіях відповідних муніципальних утворень. Не оподатковується промисловим податком дохід осіб вільних професій, які не працюють за наймом (інженерів, адвокатів, лікарів, музикантів, художників, журналістів, податкових консультантів тощо). Не є промисловою діяльністю ведення сільського й лісового господарств. Ще одним важливим джерелом наповнення бюджетів муніципальних утворень у ФРН є поземельний податок (Grundsteuer), який щорічно сплачується власниками нерухомості та належить до надійних і добре прогнозованих видів податків. Податком обкладається ділянка землі, на якій знаходиться об'єкт. Податок стягується з вартості майна. Додатковим джерелом доходів для багатьох общин Німеччини є місцевий податок на собак (Hundesteuer), який стягується муніципалітетами, проте не є обов'язковим [6, с. 188–194].

Тобто, важливою гарантією місцевого самоврядування в ФРН є забезпечення фінансової самостійності, тобто права муніципалітетів на власні доходи. В Конституції Німеччини зазначено, що муніципалітети можуть стягувати власні податки (поземельні, на власність громадян і підприємств, землю, промислово-підприємницький дохід підприємств, споживання напоїв, утримання собак). Так, значна частина промислового податку перераховується муніципалітетами в земельний фонд для наступного перерозподілу цих надходжень між громадами. Муніципалітетами належить також певна частка прибуткового податку, який відраховують громадяни, і частка податку з обігу. Крім того, муніципалітети мають право стягувати зі своїх громадян і підприємств цільові збори й внески. Збори бувають як адміністративні, за конкретні офіційні дії громади (наприклад, за видачу дозволу на будівництво), так і збори за корис-

тування (наприклад, квитки на суспільні заходи, збори за збирання сміття тощо). Що стосується внесків, то вони являють собою одноразові грошові плати, за допомогою яких муніципалітет покриває інвестиційні витрати на створення, ремонт або модернізацію установ та об'єктів соціальної інфраструктури. Органи місцевого самоврядування можуть зажадати внесків від тих громадян і підприємств, котрим використання створених, відремонтованих (модернізованих) установ дає економічну вигоду. Однак, муніципальні платежі органи місцевого самоврядування можуть стягувати тільки на основі нормативно-правових актів громади, що повинні відповідати закону федеральної землі про муніципальні платежі. Важливим джерелом доходів

для муніципалітетів є також фінансові субсидії державної влади. Фонд субсидій формується за рахунок загальних податкових надходжень федерації й земель (прибутковий та корпоративний податок, та податок з обігу). Таким чином, держава вилучає у найбільш забезпечених муніципалітетів частину засобів із метою їхнього перерозподілу на користь більш бідних муніципалітетів [7, с. 77–81].

Загалом, запорукою ефективного місцевого розвитку Федеративної Республіки Німеччина є розгалужена та централізована система місцевого оподаткування, що включає різні види податків (промисловий, поземельний тощо), та дозволяє належно фінансово забезпечити місцевий розвиток, гарантуючи фінансову самостійність місцевої влади.

#### Анотація

У статті визначено, що Федеративна Республіка Німеччина формувала сучасну модель публічного адміністрування місцевого розвитку на концепції «new public management», зосереджуючи увагу не на децентралізації, а на адміністративному реформуванні системи адміністрування місцевої влади шляхом впровадження нових механізмів та інструментів щодо керівництва місцевої влади та надання адміністративних послуг на місцевому рівні з метою підвищення ефективності діяльності місцевої влади та загального розвитку міських територій. Розкрито, що сучасна модель публічного адміністрування місцевого розвитку у Федеративній Республіці Німеччина характеризується прогресивною самоврядно-незалежною діяльністю органів місцевої влади щодо формування засад та умов місцевого розвитку на конкретній окремій федеративній землі.

**Ключові слова:** місцева демократія, місцевий розвиток, місцеве самоврядування, нормативно-правові акти, обов'язки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, повноваження, принципи, публічне адміністрування.

#### **Oksin V.Yu. Model of public administration of local development of the Federal Republic of Germany: experience for Ukraine**

##### **Summary**

The article states that the Federal Republic of Germany has formed a modern model of public administration of local development on the concept of "new public management", focusing not on decentralization, but on administrative reform of local government administration by introducing new mechanisms and tools for local government management and administrative services at the local level in order to increase the efficiency of local government and the overall development of urban areas. It is revealed that the modern model of public administration of local development in the Federal Republic of Germany is characterized by progressive self-governing and independent activities of local authorities to form the principles and conditions of local development in a particular federal state.

**Key words:** local democracy, local development, local self-government, regulations, responsibilities, public authorities, local governments, powers, principles, public administration.

**Список використаних джерел:**

1. Буник М. З. Адміністративні реформи в Німеччині на місцевому рівні: досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 3. С. 13–23.
2. Vogumil J., Grohs S., Kuhlmann S. Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin : Edition sigma, 2007. 342 s.
3. Зінченко О. В. Права людини в конституціях Франції та Польщі (подібності і відмінності). *Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого»*. 2015. № 1(24). С. 157–166.
4. Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Маклаков. 2-е изд., исправл. и доп. М. : БЕК, 1999. 584 с.
5. Попова Л.В. Налоговые системы зарубежных стран : учеб.-метод. пособие. М. : Дело и Сервис, 2008. 368 с.
6. Поляк А. В. Досвід місцевого оподаткування Німеччини та його використання в процесі реформування податкової системи України. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 4(1). С. 188–194.
7. Євтушенко О. Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія*. 2008. Т. 93, Вип. 80. С. 76–81.
8. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. *Gesetze-im*. 2018. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.
9. Banner G. Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? hrsg. Schröter Eckhard. Empirische Policy – und Verwaltungsforschung. *Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen, 2001. S. 283.