

УДК 321:352.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.2>

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНА У ПЕРІОД ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ

Биков О.М.,

доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри теорії та історії держави і права
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4965-696X>
e-mail: oleksandrbrm@krok.edu.ua

Степаненко Н.В.,

доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6216-2206>
e-mail: nataliasv@krok.edu.ua

Биков О.М., Степаненко Н.В. Переваги та недоліки становлення місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина у період Першої світової війни.

Наукова стаття присвячена питанню дослідження переваг та недоліків становлення і розвитку місцевого самоврядування в Німеччині у період до Першої світової війни, коли саме Німеччиною обиралась модель місцевого самоврядування. Стаття розкриває основні питання генези місцевого самоврядування у ФРН. У статті розкриваються питання законодавчого регулювання місцевого самоврядування у ФРН на різних історичних етапах. У науковій статті зазначено, що до кінця XIX ст. тільки Пруссія зберегла відкрите голосування, а інші краї Німецької імперії реалізовували таємне голосування; розрізнялися і принципи підрахунку голосів; при однаковій кількості голосів проводилося жеребкування; у Баварії та Бадені на початку XX ст. було запроваджено систему пропорційного представництва. Статтею зазначено, що у визначений період були включені вимоги загального таємного прямого голосування для всіх громадян Німеччини віком від 20 років, пропорційних виборів, повного самоврядування провінції, округу та громади через чиновників, які обираються на основі загального виборчого права, та закріплено скасування всіх місцевих властей, що призначаються державою. Розкрито боротьбу за загальне виборче право, наведено гендерну політику у сфері місцевого самоврядування, зокрема зазначено можливість жінок брати участь у роботі виконавчих комісій, які займалися питаннями піклування, народної освіти та санітарії при місцевих органах влади,

та законодавчі передумови цього. Визначено, що при створенні німецької моделі місцевого самоврядування в XIX ст. за зразок було взято англійське місцеве самоврядування. У статті досліджено здійснення бюрократичної децентралізації та інтеграції місцевого самоврядування в систему органів державної влади. Було констатовано, що відповідний період у Німеччині пройшов у пошуках підходящої моделі реалізації місцевої влади, вибору англійської чи французької зокрема.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеве самоврядування у Німеччині, генеза самоврядування, модель місцевого самоврядування Німеччини.

Bykov O.M., Stepanenko N.V. Advantages and disadvantages of the establishment of local self-government in the Federal Republic of Germany during the First World War.

The scientific article is devoted to the issue of researching the advantages and disadvantages of the formation and development of local self-government in Germany in the period before the First World War, when it was Germany that chose the model of local self-government. The article reveals the main issues of the genesis of local self-government in Germany. The article reveals the issues of legislative regulation of local self-government in Germany at various historical stages. The scientific article states that by the end of the 19th century, only Prussia retained open voting, and other parts of the German Empire implemented secret voting; the principles of counting votes also differed; with the same number of votes, a draw was held; in Bavaria and Baden

at the beginning of the 20th century. the system of proportional representation was introduced. The article stated that the specified period included demands for universal secret direct suffrage for all German citizens aged 20 and over, proportional elections, full provincial, district and community self-government through officials elected on the basis of universal suffrage, and stipulated the abolition of all local governments appointed by the state. The struggle for universal suffrage is revealed, gender policy in the field of local self-government is given, in particular, the possibility of women to participate in the work of executive commissions that dealt with issues of care, public education and sanitation at local authorities, and the legislative prerequisites for this are indicated. It was determined that during the creation of the German model of local self-government in the 19th century. English local self-government was taken as a model. The article examines the implementation of bureaucratic decentralization and integration of local self-government into the system of state authorities. It was stated that the corresponding period in Germany was spent in search of a suitable model of implementation of local government, the choice of English or French in particular.

Key words: local self-government, local self-government in Germany, genesis of self-government, model of local self-government in Germany.

Постанова проблеми. Питання переваг і недоліків розвитку та становлення місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина є актуальним та важливим, адже проаналізувавши витoki та моделі, обрані країнами у певний часовий чи історичний проміжок, дають підстави аналізувати сучасний стан реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню становлення місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина у період Першої світової війни у своїх наукових роботах приділили увагу такі зарубіжні і українські науковці як: В. Куйбіда, Б. Калиновський, Б. Гертруд, Л. Штейн, О. Батанов, П. Ворона та інші науковці.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Питання становлення місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина у період Першої світової війни досліджувались науковцями у багатьох наукових працях, однак питання розкривалось загалом через гезу дослідження становлення та розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, тож дослідження питання переваг та недоліків становлення місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина саме у період Першої світової війни досі лишається відкритим.

Метою статті є дослідити недоліки та переваги становлення місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина у період Першої світової війни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Німецька традиція місцевого представництва бере свій початок у Східно-Франкській державі, де представницькі органи влади існували у центральному та місцевому управлінні. З франкських часів успадкували практику регулярних зборів знаті, які отримали назву рейхстагів. Поступово вони розширили свої представницькі функції: почали включати як князів, графів, архієпископів і королівських міністеріалів, так і лицарів, представників імперських і князівських міст. Місцеве управління в округах здійснювали маркграфи, наділені воєнною, судовою та поліцейською владою.

У великих округах створювався другий рівень управління на чолі з фохтами, наділеними адміністративною та поліцейською владою, в основному по відношенню до невеликого населення. Фохта призначав маркграф із місцевих відомих осіб. Згодом кандидатура фохту стала висуватися «радою чоловіків та міст». Як і більшості країн Європи, у Німеччині існували різні форми самоврядування вищого стану, міст, професійних гільдійських і цехових об'єднань, університетів. Починаючи з давньоримського періоду, біля Німеччини було досить поширена також обшинна форма самоврядування. Широке перетворення у сфері місцевого управління на німецьких землях розпочалися під час завойовницьких походів наполеонівської армії. У окупованих державах Рейнської конфедерації, передусім у Вестфалії (1807 р.), Баварії (1808 р.) та інших було проведено реформу комунального і земського управління, яка копіювала французьку модель самоврядування, тобто були створені виборні муніципальні ради, однакові для міст та сільської місцевості, призначені незалежні від ради мери, було посилено централізацію [1, с. 223–247].

Ця система управління у деяких державах, наприклад у Пфальці, протрималася до революції 1848–1849 рр. У зв'язку з окупацією в Пруссії також було проведено серію реформ: селяни отримали особисту свободу, а всі громадяни - право набувати земельну власність; нарешті «Положення всім міст Пруської монархії» 1808 року затвердило нову систему міського самоврядування. Король Фрідріх-Вільгельм III та уряд Штейна-Гарденберга (1806–1812 рр.) переслідували політичні цілі зміцнення і посилення країни, а також ставили завдання морального порядку. На думку Л. фон Штейна участь народу у справах держави, через нерозривний зв'язок етики політичної та моральної, необхідна для морального формування народу [2, с. 155].

Він був прихильником конституційної монархії та англійської моделі місцевого самоврядування, інтерес до якої був викликаний дослідженням Людвіга фон Вінке під назвою «Уявлення про внутрішнє управління Великобританії» (1808) [3].

Штейн заохочував розвиток самостійності органів самоврядування при розвитку державного контролю, уважно вивчав праці Монтеск'є та інших французьких просвітителів, але водночас відрізнявся франкофобією та розглядав реформи як інструмент відновлення порядку та права у Пруссії [4].

Взагалі пруська модель міського управління діяла протягом усього XIX ст. У 1831 році суттєво змінилися принципи виборчого права у бік збільшення різниці цenzів пасивного та активного виборчого права, проте з середини XIX ст. розпочався процес зростання політичного представництва в органах місцевого самоврядування. Пруська модель місцевого самоврядування набула широкого поширення в інших краях Німеччини. Наприклад, у королівстві Баден, згідно із Законами 1808 і 1809 рр., також діяли, з одного боку, збори громадян, які не мали виконавчої влади, а з іншого – общинна рада з бургомістром на чолі, який здійснював місцеве управління.

Завдяки тому, що Союзний акт 1815 р., прийнятий на Віденському конгресі, зобов'язав усі держави Німецького союзу організувати «станові збори землі», подібна організація «самоврядування» стала декларуватися в Конституціях Баварського королівства (1818), Вюртемберга (1819). Причому ці конституції не скасовували патримоніальних прав дворянства і церкви, тому право самоврядування виражалося лише можливістю звертатися зі скаргами в ландтаг.

Внаслідок реформування у Пруссії було створено земські громади (Landgemeinde) (1821 р.). Територіально вони збігалися із сільським поселенням чи польовою маркою, проте общинні органи мали повністю підпорядковуватися вотчинному управлінню, оскільки великі дворяни-землевласники зберегли у себе адміністративну і судову владу [5].

Вотчинні округи (selbständige Gutsbezirke) крім Пруссії збереглися в Баварії (у вигляді королівських округів – Gemarkungen, до яких належали ненаселені території), Саксонії та Вестфалії та інших краях Німеччини. Окружні з'їзди (Kreistag) обиралися за трьома становими куріями: вотчинників, які мали індивідуальні голоси; представників міст та земських громад (останні, як правило, висували по три депутати на весь округ).

Додаткову курію утворили так звані «пани» (Rittergutsbesitzer – титуловані особи, спадкоємці імперських прав тощо), які мали індивідуальні голоси. Окружні з'їзди брали участь у реалізації рішень центральної влади.

Окружні збори представляли уряду кандидата у ландрати. Завершення системи місцевого управління Пруссії відбулося в 1823–1824 рр.: у кожній із восьми провінцій було створено ландтаги. Створення загальнопруського ландтагу затягнулося до 1847 року.

Перетворення місцевого управління у місцеве самоврядування розпочалося під час Революції 1848–1849 рр. Франкфуртська імперська конституція 1848 р., яка так і не набула чинності, дарувала кожній громаді виконавчу владу і право обирати своїх представників і заступників.

Пруська конституція 1850 і Пруське общинне становище 11 березня 1850 року намітили основні принципи общинного самоврядування: адміністративно-територіальний принцип общинної самоорганізації; громада стала одиницею виборчих округів та зберегла традиційний для громади виборчий цenz.

Саме у Конституції 1850 р. збори громад, повітів, провінцій вперше були віднесені до представницьких органів влади. У ході реакції уряд відмовився від проведення реформи місцевого самоврядування: дія общинного становища була припинена королівським указом 19 липня 1852 р., вотчинні права землевласників скасовані 1850 р., та були майже повністю відновлені Законом 14 травня 1853 р. Половинчастий характер мала реформа місцевого самоврядування, проведена згідно зі статтею 105 конституційного Закону 24 травня 1853 р.

З одного боку, органи місцевого самоврядування отримали право вирішувати свої «внутрішні та специфічні справи» та виконувати рішення, було введено обов'язковий публічний характер діяльності виборних органів влади. З іншого боку, «внутрішні та специфічні справи» були визначені, зберігалася необхідність затвердження общинних постанов вищими органами влади, державний нагляд, державне поліцейське управління, призначення посадових осіб. Положення про земську громаду 14 квітня 1856 р. не внесло істотних змін у земське управління. Общинні збори склалися з усіх членів громади, розподілених на три класи, кожен із яких формував рівну за чисельністю курію виборців [6].

Розподіл виборців на три класи було прийнято в Пруссії в 1850 р. і введено до міського самоврядування за іншими державами Німеччини. Наприклад, у королівстві Баден така система діяла з 1830-х років. Усі виборні посадові особи затверджувалися земським радником-ландратом. Громадські збори приймали рішення з усіх питань громадського життя, у тому числі щодо оподаткування. Особливого значення Закон 1856 р. надавав забезпеченню земських шкіл.

Проте громади не мали виконавчої влади: майже всі рішення мав затверджувати ландрат чи вотчинник округу.

У 1871 р. Об'єднана Німеччина прийняла Конституцію, яка надала кожній території право виробити власні форми місцевого самоврядування, хоч і віднесла його до представницьких органів влади.

18 грудня 1872 р. у Пруссії після тривалих дискусій було прийнято Положення про окружні (повітові) земські установи. Нова форма організації місцевого самоврядування вводилася лише у провінціях, які входили до старої монархії, крім Познані, де були сильні антипруські настрої.

Протягом десятиліття це Положення було введено у всіх провінціях Пруської імперії, причому, виходячи з місцевих особливостей, до Положення вносилися зміни та доповнення. Пруські реформи 1870-х років формально розширили представництво місцевих органів самоврядування, розширили їх повноваження, скасували становий принцип місцевого управління. Проте самоврядування так і не набуло належної автономії. При формуванні органів місцевого самоврядування 280 незаміщених посад було зайнято державними комісарами.

Відповідно до поглядів Гнейста, самоврядування було організовано як елемент державного управління, що призвело до централізації та бюрократизації управління, супідрядності різних рівнів центрального та місцевого управління, примусової служби в органах місцевого самоврядування.

Водночас реформа не забезпечила взаємозалежності виконавчих та представницьких органів влади, місцеві органи самоврядування були наділені вузькими повноваженнями, переважно дорадчого характеру. Виконавчі органи місцевої влади могли діяти навіть усупереч думці представницьких органів. Як справедливо зауважив О. Омельченко, «по суті, головна роль земств різних рівнів була в представництві населення громади, округу чи провінції, якщо король чи уряд “забажають” представити на їхнє дорадче обговорення будь-якої Конституції 1871 р. [7].

Серед депутатів усіх представницьких органів місцевого самоврядування, як і раніше, переважали землевласники. Виборче право у місцеві органи влади значно поступалося загальному, рівному, прямому та таємному виборчому праву, наданому чоловікам (за винятком військовослужбовців) старше 25 років під час виборів до Рейхстагу.

Завдання об'єднання імперії та попередження сепаратизму зумовили необхідність збільшити політичне представництво рейхстагу. З метою збереження при владі регіональної політичної еліти у місцевих органах самоврядування були використані різні інструменти: якщо при виборах до провінційних та окружних органів самоврядування діяла трикласна виборча система, то при виборах у прусський ландтаг застосовувалися двостатеві вибори з відкритим голосуванням, що

дозволяло виборцям від перших двох курій за домовленістю «провалювати» депутатів від третьої курії.

Якщо на регіональному рівні переважання юнкерства забезпечувала куріальна система, то на національному рівні це забезпечували виборчі округи: сільські округи, які переважали за чисельністю, надавали основну кількість депутатських місць землевласникам. У середньому для отримання мандату консерваторам необхідно було набрати 9600 голосів, а соціал-демократам – 62 000 [4].

У самій Пруссії 1891 р. було оновлено Положення про громади. Відповідно до Положення у великих громадах обиралася общинна рада (Gemeinderat), до складу якої входило від 4 до 36 депутатів – залежно від чисельності громади. До виборів допускалися особи, що живуть більше року в громаді (Einwohnergemeinde).

В інших державах Німеччини ценз осілості становив 2 роки (Ганновер, Гессен-Нассау, Саксонія, Баден та Гессен) або навіть 3 роки (Ельзас-Лотарингія). Крім цього, у Пруссії діяв ценз самостійності та наявності майна (володіння будинком).

На південному заході Німеччини діяло інше виборче право: активне виборче право отримували в повному обсязі місцеві жителі, лише громадяни громади (Bürgergemeinde). Щоб потрапити до громадян громади, необхідно було сплатити чималий вступний внесок.

У депутати общинної ради не могли обиратися представники органів нагляду за громадами, чиновники, які перебували на службі у громади або отримували платню з общинних засобів, посадові особи судового відомства, чини прокурорського нагляду та поліції, духовні особи та народні вчителі, жінки. Крім того, у Пруссії, як і в більшості держав Німеччини, потрібно було, щоб не менше половини чисельності депутатів були представниками місцевого населення.

Закон 1891 р. зберіг прусську куріальну виборчу систему, прийняту також у Саксонії та Бадені, хоча на той час рівне виборче право було введено в Баварії, Вюртемберзі, Гессені та Ельзас-Лотарингії.

До кінця XIX ст. тільки Пруссія зберегла відкрите голосування. В інших державах Німецької імперії було прийнято таємне голосування. Розрізнялися і принципи підрахунку голосів: у Пруссії та Ельзасі – абсолютна більшість; у Баварії, Саксонії, Вюртемберзі, Бадені та Гессені – відносна (при однаковій кількості голосів провадилося жеребкування). У Баварії та Бадені на початку XX ст. було запроваджено систему пропорційного представництва, прийняту згодом у Веймарській республіці.

Положення 1891 р. не розширило повноваження окружної ради, яка лише пропонувала

кандидатури на керівні посади у виконавчі органи влади, затвердження цих осіб здійснював обер-президент. Списки виборців, як і раніше, мав складати старшина. У цілому нині, як стверджує П.П. Гронський, характеризуючи обцинне самоврядування після прийняття Положення 1891 р., система обцинного управління в найголовніших державах Німецької імперії матиме картину розвиненого, але цілком закінченого самоврядування [5].

Недоліки місцевого самоврядування стали предметом жорсткої критики партії соціал-демократів. У 1878–1890 рр. політична діяльність партії була суттєво обмежена. Після скасування обмежень до програми партії були включені вимоги загального таємного прямого голосування для всіх громадян Німеччини віком від 20 років, пропорційних виборів, повного самоврядування провінції, округу та громади через чиновників, які обираються на основі загального виборчого права, та про скасування всіх місцевих властей, що призначаються державою.

У 1896 р. противник соціалізму канцлер Лео фон Капріві домігся введення в Саксонії трикласної системи, після чого Соціалістична робітничка партія Німеччини на виборах втратила всі місця у нижній палаті. Завдяки запровадженню нової системи оподаткування у 1893 р. змінилося співвідношення чисельності виборців за класами, наприклад, у тому Берліні у 1899 р. виборці розподілялися так: 0,24%, 2,41% і 97,35%.

У маленьких виборчих округах нерідко першу курію складали одна чи дві особи. У 1900 р. було ухвалено Закон про муніципальні вибори, який змінив порядок освіти курій. У громадах, що налічували понад 10 тисяч осіб, усі жителі, які сплачують податки вище за розмір середнього податку, були віднесені до 1 та 2 курії, решта виборців зараховувалася до третьої курії. Як альтернативний варіант було запропоновано 12-кратна система [5].

Закон 1900 р. так і не виправив недоліки трикуріальної виборчої системи. У зв'язку з цим на початку ХХ ст., особливо після початку Першої російської революції, активізувалася боротьба за загальне виборче право. В рамках цього руху було порушено питання про надання виборчого права жінкам. За наявності необхідного цензу жінки брали участь у виборах лише у Саксонії (виключно незаміжні) та Ганновері.

У Бадені та Гессені жінки могли брати участь у роботі виконавчих комісій, які займалися питаннями піклування, народної освіти та санітарії при місцевих органах влади. Результат руху був дуже скромним: у 1908 р. було прийнято Закон про асоціації 1908 р., який дозволив жінкам брати участь у клубах та зборах. Виборче право було надано жінкам лише у Веймарській республіці.

Паралельно з інституціоналізації асоціацій у Німеччині формувалися об'єднання органів самоврядування. Першим з них стала Міська рада (Städtetag), створена в 1905 р. Оскільки подібні об'єднання стали відігравати важливу роль у політичному житті країни, то в 1911 р. вони набули статусу юридичних осіб і права політичного представництва [6].

При створенні німецької моделі місцевого самоврядування в ХІХ ст. за зразок було взято англійське місцеве самоврядування. Негативним прикладом було французьке місцеве управління. Внаслідок реформ 1870-х рр. Німеччина зайняла проміжне положення між цими двома моделями [7].

На практиці в Німеччині та найбільшою мірою у Пруссії була здійснена бюрократична децентралізація та інтеграція місцевого самоврядування в систему органів державної влади. Це відбилося на виборчому праві та фінансуванні органів місцевої влади. Жодної мови про автономію місцевих органів самоврядування та надання їм прав та повноважень у Німецькому законодавстві не було.

Поразка Німеччини у Першій світовій війні та створення Веймарської республіки послужило імпульсом для перегляду політики у сфері місцевого самоврядування. В історіографії земського самоврядування утвердилося уявлення про те, що пруська система місцевого самоврядування вплинула на російську земську реформу.

За результатами дослідження ми дійшли висновку, що розвиток та становлення місцевого самоврядування у Німеччині до Першої світової війни пройшов у пошуках підходящої моделі реалізації місцевої влади, підставою є наявність на той час декількох моделей місцевого самоврядування: англійської та французької. Тож, лише після поразки у Першій світовій війні Німеччина прийшла до висновку, що місцеве самоврядування є ефективним інструментом реалізації місцевої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Омельченко О.О. Розвиток самоврядування Німеччини ХІХ ст. Інститути самоврядування: Історико-правове дослідження / В.Г. Графський, Н.М. Єфремова, В.І. Карпець та ін., 1995. С. 223–247.
2. Schwal H. Die Selbstverwaltungsidee des Freiherr vom Stein und ihre geistliche Grundlagen. S. 1., 1971. P. 155.
3. Vincke von L. Darstellung der inneren Verwaltung Grossbritaniens. Berlin, 1815; Редліх І. Англійське місцеве управління. Т. II. С. 413–415.
4. Duchhardt H. Stein: Eine Biographie. Münster, 2007.
5. Федеральний статистичний центр ФРН. URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/por>

- tal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/Regionales/Regionales.psml.
6. Mundt Th. Geschichte der deutschen Stände nach ihrer gesellschaftlichen Entwicklung und politischen Vertretung. Berlin, 1854.
 7. Zeller W. Die Geschichte der Landesvertretung Baden-Württemberg y Bonn und ihrer Vorläufer (1619–1985). Stuttgart, 1985.
 8. Byelov D., Novak O. Communal property disposal: actual principles. Науковий Вісник УжНУ. Серія «Право». Випуск 69. 2022.
 9. Byelov D., Danko V., Paradigm as a legal category in the conditions of the military invasion of the russian federation. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2022. Issue 2. p. 17–21.
 10. Byelov D., Hromovchuk M., Berlinger D. Modern doctrine of constitutionalism and classification of human and civil rights and freedoms: some aspects. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. Issue 3. S. 34–37.