

ПЕДОСЕНКО А. І.,

аспірантка кафедри конституційного права
(Навчально-науковий Інститут права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.6.2>

СПІВВІДНОШЕННЯ ОЗНАК ФЕДЕРАЦІЇ З ОЗНАКАМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНА

Стаття розкриває питання можливості існування децентралізації в державі-федерації як формі державного устрою, а саме у Федеративній Республіці Німеччина. У статті проаналізоване законодавче забезпечення передачі повноважень місцевим органам влади від центральних органів влади. Наведено приклади та проаналізовано тексти статей з Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина та Конституції Вільної Держави Баварія, щодо цих повноважень та наведено приклади ефективного функціонування міст при реалізації проектів в сфері децентралізації. Розкривається питання співвідношення децентралізації та федералізації, визначено спільні та відмінні ознаки. Важливою ціллю цієї статті є розуміння того, що децентралізація, як явище, притаманне багатьом державам, не лише з унітарною формою державного устрою, а і в державі-федерації, як формі державного устрою. Процитоване влучне пояснення авторів щодо рівня децентралізації у федераціях. Висувається думка, що Федеральна Німеччина має ознаки децентралізованої і децентралізація є однією з ознак урядування в Федеративній Республіці Німеччина. Через цей рівень муніципальної автономії є високим і метою цього є забезпечення інтересів населення міст. Реалізується це у вигляді управління багатьма публічними сервісами, особливо в сфері містобудування, культури. Наданий рівень автономії органам місцевого самоврядування в Федеративній Республіці Німеччина дозволяє забезпечення розвитку кожному регіону враховуючи відмінності цих регіонів (в тому числі культурні). В той же час відбувається кооперація між муніципальними та центральними органами влади, задля ефективної реалізації, в тому числі, і політики децентралізації. Відбувається обговорення проблем населення для забезпечення їх вирішення не лише на центральному рівні, а і на локальному. Визначена роль Ландтагу та інших муніципальних органів в процесі формування політики забезпечення інтересів жителів населених пунктів. Наведений акцент, що статті Конституції Вільної Держави Баварія закріплюють факти того, що Ландтаг в першу чергу представляє народ – жителів Баварії, а вже потім партійне представництво. Влучно зазначена і надалі тлумачена цитата з Федерального Міністерства Економічної Кооперації та Розвитку Федеративної Республіки Німеччина, що регіони та комуни грають ключову роль в урядуванні держави і модернізації адміністративних систем.

Ключові слова: децентралізація, федерація, Федеративна Республіка Німеччина, Основний Закон ФРН, Конституція Вільної Держави Баварія.

Pedosenko A. I. Correlation of features of federation with features of decentralization using the example of local government bodies in the Federal Republic of Germany

The article reveals the question on the possibility of existence of decentralisation in the state with the federation, as the form of state system in the Federal Republic



of Germany. In the article is analyzed the legal support of transfer of powers to the local government from the central state government. Some examples and analysis of the texts of articles from the Basic Law of the Federal Republic of Germany and the Constitution of the Free State of Bavaria about these powers and some examples about effective functioning in the realisation of projects in decentralisation sphere in cities are written. The question on the correlation on decentralisation and federation is revealed, the similar and different features are defined. The important aim of the article is the understanding of the fact, that decentralisation as a phenomenon inherent for many states, not only with unitary form of state system, but in states with the federation, as the form of state system. The explanation of authors about the level of decentralisation in federations is quoted. The opinion on the fact that Federal Republic of Germany has the features of decentralisation and decentralisation is one of the features of governing in the Federal Republic of Germany. Because of this the level of local autonomy is high and the aim of this is the provision of the needs of people, that live in city. That realized as a governing of a public services, especially in the sphere of urban planning and culture. The level of the autonomy of the local government in the Federal Republic of Germany helps to provide the development of the every region considering the differences of that regions (including cultural). At the same time the cooperation between municipal and central state body takes place for effective realization the politic, including the decentralisation politic. The discussion of the problems of the society for provision of their solving on the central and local levels takes place. The role of Landtag and other municipal bodies in the process of forming the policy of provision the interests of the people, that live in the locality, is written. The accent, that articles of the Constitution of the Free State of Bavaria fasten that Landtag at first represents people that live in Bavaria, and only then party. The quote of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of the Federal Republic of Germany on the fact, that regions and communes play an important role in governing of state and modernization of administrative systems is analyzed.

Key words: *decentralisation, decentralization, federation, the Federal Republic of Germany, the Basic Law of the Federal Republic of Germany, the Constitution of the Free State of Bavaria.*

Основний закон Федеративної Республіки Німеччини (далі – ФРН) – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland у частині 1 статті 20 'Конституційні принципи – право на опір' встановлює, що ФРН – це демократична та соціальна федеральна держава. Частина 2 статті 20 закріплює, що всі органи державної влади походять від людини, вони здійснюються людьми через вибори та інші голосування чи через специфічні законодавчі, виконавчі і судові органи влади [1]. Важливо зазначити, що самого терміну децентралізація в Основному законі ФРН не закріплено.

За визначенням А.П. Прокопчука, історія федералізму в Німеччині бере свій відлік з кінця 40-х років ХХ ст., коли на політичній карті з'явилася Федеративна Республіка Німеччина. Однак підвалини федералізації були закладені ще у ранньому середньовіччі, коли в рамках Священної Римської імперії існувала сила-силенна удільних князівств, графств, герцогств, королівств та інших державних утворень. 23 березня 1949 року була прийнята 'Конституція' Німеччини – Основний закон, в якому і закріплювались положення щодо федералізації та децентралізації влади [2, ст. 43, 44].

Політична (державна) організація в ФРН характеризується федеральною системою організації. Термін 'федералізм' містить латинське слово 'foedus', що означає договір. Федералізм може трактуватися як вид волонтерського договору. Завдяки цьому німці, що живуть у різних землях (Länder) приймають життя разом в одній державі і респектують існування регіональних відмінностей і інтересів. Федералізм має на меті мирно вирішити соціальну та політичну різницю між землями в рамках загальної правової та соціальної держави [3].



Федерація (від лат. *foedus* – об'єднання, союз) – це єдина держава, до якої входить кілька територіальних утворень (суб'єктів федерації), що володіють суверенітетом або мають певні ознаки державності. У цих державах проживає фактично третина населення Землі (Бельгія, Бразилія, Індія, США, ФРН тощо). Таким чином, федерація означає створену за принципами федералізму єдину суверенну державу, що складається з особливих територіальних одиниць – державних утворень суб'єктів, які мають деякі риси держави і наділені самостійною юрисдикцією поза межами компетенції федеральної державної влади. Кількість суб'єктів може бути різною, як і їх назви. У США – 50 штатів, ФРН – 16 земель [14].

Відповідно до інформації, наданої на платформі ІПС Ліга: Закон, Федерація (від лат. *foederatio* – союз) форма державного устрою, за якого держава складається з рівноправних одиниць (республік, земель, країв), однак має єдині законодавчі й виконавчі органи, законодавство тощо. Водночас кожна складова частина федерації має й свої законодавчі, виконавчі, судові органи. Влада суб'єктів федерації обмежена тими правами, що належать федерації у цілому. (З практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції) [15].

В свою чергу важливим є визначення поняття децентралізація. На думку Дорош У.М. децентралізація полягає у передачі повноважень і відповідальності від суб'єктів управлінського впливу іншим структурним підрозділам, що мають певну систему прав та обов'язків, відповідальності та ресурсного забезпечення. Беззаперечними перевагами децентралізаційних процесів є надання на місцевому рівні можливості впровадження диференційованої політики, здійснення самостійного регулювання процесів в межах територіальної громади, відповідно, підвищення інтересу до розвитку місцевих економічних та інфраструктурних об'єктів, активізації партнерства та соціальної єдності, отриманні досвіду та співпраці спеціалістів. Одне з вирішальних значень при цьому має спрощення процесів регулювання та можливість прямого фізичного контролю на локальному рівні. Децентралізація влади може бути реалізованою за певними моделями, коли деконцентрація набуває окремих децентралізаційних рис, відбувається разом із децентралізацією в одному владному просторі, деконцентрація та децентралізація працюють одночасно з різними повноваженнями [4, ст. 43, 44].

І.Кирилюк зазначає, що децентралізація державної влади – це здійснюваний з метою демократизації державного управління перенесення балансу влади з державного на регіональний рівень, який відбувається шляхом розосередження, наділення і передачі певних державних повноважень і ресурсів від вищих органів державної влади органам державної влади в регіонах» [12]

Децентралізація. вважається однією з найбільш значних реформ за останні 50 років. Вона посиляється на передачу владних повноважень, відповідальності та ресурсів від центральних органів влади до виборних органів влади на субнаціональному рівні, в певним рівнем автономії. Децентралізація включає три визначні, але взаємопов'язані виміри: політичну, адміністративну та фіскальну децентралізацію. Важливим є знаходження правильного балансу між цими рівнями і правильної послідовності для імплементації їх для відображення значних викликів в створенні та імплементації реформи децентралізації. Коефіцієнт масштабування субнаціонального уряду часто супроводжує децентралізацію в між-муніципальній кооперації, управління метрополіями та регіоналізації [13].

Враховуючи наведені визначення варто зазначити співвідношення таких понять як федерація та децентралізація для визначення місця ФРН в цій системі координат.

Стогова О.В. зазначає, що рівень децентралізації у федераціях може оцінюватися за ступенем децентралізації процесів ухвалення політичних рішень, тобто за тим, якою мірою до процесу ухвалення рішень на федеральному рівні залучаються інші рівні державної влади (як це зроблено в німецькому Бундесраті). Оцінка децентралізації федерацій є складним і комплексним завданням і вимагає використання численних критеріїв (законодавча децентралізація, адміністративна децентралізація, фінансова децентралізація і конституційні обмеження) з одночасним визначенням їхньої важливості [5, ст. 103, 105].

Децентралізація та федерація – це дві системи організації (а саме, федерація є формою державного устрою), що спрямовані на розділення повноважень на різних рівнях



управління державною. Теоретично, відмінність становить в тому, що зазвичай в федерації на рівні Конституції або інших нормативно-правових актів закріплена обов'язкова передача повноважень, це очікуваний, в особливому числі і від суспільства, процес. В свою чергу, децентралізація є більш гнучким явищем і обсяг переданих повноважень може змінюватися відповідно до економічних або політичних реалій, особливо яскраво можна побачити той факт, що у різних країнах процес децентралізації в питанні обсягу переданих повноважень реалізується по-різному. Децентралізація притаманна, у багатьох випадках, унітарним державам, проте ця категорія використовується і щодо федерацій [7]. В цьому випадку важливою відмінністю виступає факт того, що зазвичай на рівні федерацій, наприклад землі, як в випадку з Федеративною Республікою Німеччина, мають власні законодавчі, виконавчі та судові повноваження, часто, навіть власні Конституції (наприклад, Конституція Баварії, що визначає повноваження для органів влади у Баварії), та власні сфери впливу, такі як, наприклад сфера освіти, інфраструктури. В той же час, в децентралізованих системах варіюється рівень автономії, зазвичай через те, що законодавча гілка влади представлена на центральному рівні і рівень автономії місцевого рівня визначається центральними органами державної влади і все-одно існує рівень субординації до центральної влади (наприклад в Україні). Часто, основною метою встановлення федералізації є факт того, що в межах однієї держави існують різні історичні, культурні, етнічні розбіжності, в той час як в децентралізованій системі управління, особливо в межах унітарної форми державного устрою, регіональних розбіжностей може бути менше.

Для того, щоб навести приклад рівня самостійності окремих земель на прикладі Федеративної Республіки Німеччина, варто навести частину 1 статті 1 Конституції Вільної Землі Баварія – «Баварія – це вільна земля. Відповідно до частини 1 статті 5 Конституції Вільної Землі Баварія, законодавча влада має бути виключною прерогативою народу та парламенту. Частина 2 цієї ж статті регламентує, що виконавча влада має знаходитися в руках державного уряду та його підпорядкованих виконавчих органів. Частина 3, цієї ж статті, зазначає, що судова влада має бути здійснена незалежним суддею [6].

Цікавим прикладом є стаття 10 Конституції Вільної Землі Баварія, згідно з якою, за частиною 1, для території кожного регіону та провінцій є муніципальна асоціація яка існує як самоврядний орган. Відповідно до частини 4 цієї ж статті, незалежна економіка та культурне існування в межах асоціації муніципалітетів має бути захищена і підтримана [6].

Окремої уваги заслуговує секція 2 Конституції Вільної Землі Баварія, що розкриває характеристику Парламенту Землі Баварія (Der Landtag – Ландтагу). Наприклад за частиною 1 статті 13, Ландтаг складається з 180 членів парламенту, що представляють суспільство в Баварії, а частина 2 цієї ж статті вказує, що члени Ландтагу представляють народ, а не лише партію [6].

Наведений приклад прописаних повноважень Ландтагу та інших органів на рівні Конституції (не просто держави, а Конституції окремої землі) є характеристикою федерації, де комплекс повноважень передається на місця, задля більш ефективного представництва жителів і закріплюється такий комплекс на рівні законів, зокрема і найвищої юридичної сили.

О.М.Колодій вказує, що 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. Правовий статус органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини, порядок їх утворення і функціонування визначаються, насамперед, конституціями та законодавством окремих земель. Основний закон ФРН від 1949 року закріплює, що територіальними одиницями у ФРН є землі, округи та громади [...]. Внаслідок децентралізації влади місцеві громади отримали можливість самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ та проблем і надавати громадянам, які проживають на території громади, якісні публічні послуги. Хоча, як зазначають німецькі дослідники, децентралізація влади в ФРН залежить від розширення обсягу фінансування, який дозволив би вирішувати значущу кількість державних завдань на місцевому та регіональному рівні [7, ст. 131, 133, 134].



Важливо говорити не лише про теоретичне і законодавче підґрунтя для здійснення децентралізації в Німеччині, а і про конкретні приклади. Наприклад, В. Польова зазначає, що Німеччина, як федеративна республіка з поділом на землі, має досвід проведення децентралізації з якісною підтримкою розвитку культури та культурної політики [...] Згадуючи поняття культурної політики слід враховувати, що в Україні центральним органом, який опікується цим питанням, є Міністерство культури та інформаційної політики. В Німеччині, на відміну від України, такої централізованої інституції немає, й питання культури вирішується на рівні кожної з 16 федеративних земель і малих громад. На федеральному рівні працює державний секретар з питань культури, який має дуже вузькі завдання та більше вповноважений на формування міжнародної культурної політики. На рівні земель функціонують земельні міністерства культури, на рівні міст та округів – відомство або управління культури й така інституція може одночасно опікуватись не тільки місцевими питаннями культури, а й освітою, спортом тощо. Незважаючи на децентралізацію, є загальний підхід в Німеччині – культура має підтримуватись на державному рівні. З наявністю державного фінансування є й державні управління, представники управлінь культури та відповідно правове забезпечення. Одним з головних напрямків у Німеччині є захист культурної спадщини, промоція та просування сучасного мистецтва, освітній напрямок культури та залучення населення до цього процесу. Новий напрямок – культурний туризм, що робить культурні пропозиції стають помітними [...] В рамках планування культурного розвитку відбувається низка процесів, цифрова трансформація бібліотек [8].

На цьому етапі важливо визначити, що науковці виділяють можливість існування децентралізації в ФРН, як федерації, незважаючи на те, що здебільшого явище децентралізації на теоретичному рівні притаманне унітарним державам. Це дає можливість говорити про явище децентралізації в Федеративній Республіці Німеччина.

Відповідно до зазначення Федерального Міністерства Економічної Співробітництва та Розвитку (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ), зважаючи на розуміння політики розвитку Німеччини, децентралізація означає передачу політичний сил, що спрямовані на прийняття рішень, адміністративної відповідальності і державних фондів з центральних урядових рівнів до регіонів і муніципалітетів країни. Децентралізація може покращити урядові сервіси, використовувати публічні ресурси більш прозоро, ефективно та в ряду з потребами і посилити процеси політичної участі. BMZ зазначає, що децентралізація – це ключовий фактор демократії і належного управління, де ФРН сприяє децентралізації з метою врахування потреб населення в прийнятті політичних рішень [9]. Регіони та комуни грають ключову роль в урядуванні держави і модернізації адміністративних систем. Провінції, місцеві та муніципальні адміністрації (Provinz-, Stadt- und Gemeindeverwaltungen) забезпечують важливі публічні сервіси. Причина в тому, що вони знають потреби локального населення і може залучати громадян напряму в плануванні і процесі прийняття рішень. Тому ФРН заохочує децентралізаційні процеси і багатьох партнерських країнах і процесі розвитку кооперацій [10].

До прикладу, є офіційна програма децентралізації в Баварії – децентралізація резидентських структур [11].

Рівень муніципальної автономії в ФРН є високим і метою цього є забезпечення інтересів населення міст. Реалізується це у вигляді управління багатьма публічними сервісами, особливо в сфері містобудування, культури. Наданий рівень автономії органам місцевого самоврядування в Федеративній Республіці Німеччина дозволяє забезпечення розвитку кожному регіону враховуючи відмінності цих регіонів (в тому числі культурні). В той же час, відбувається кооперація між муніципальними та центральними органами влади, задля ефективної реалізації, в тому числі, і децентралізаційної політики. Відбувається обговорення проблем населення для забезпечення їх вирішення не лише на центральному рівні, а і на локальному.

Отже, фактично в ФРН, як федерації, використовується поняття децентралізації і активно впроваджуються програми, що спрямовані на децентралізацію та відображають її. Завдяки



цьому можна прийти до висновку, що децентралізація в Федеративній Республіці Німеччина існує і децентралізація в державі-федерації, як формі державного устрою, також існує.

Список використаних джерел:

1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ausfertigungsdatum: 23.05.1949. Vollzitat: «Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist». Stand: Zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 19.12.2022 I 2478 URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>
2. Прокопчук А. П. Конституційна модель ФРН: плюси та мінуси федералізму. *Правовий вимір конституційної та кримінальної юрисдикції в Україні та в світі. Третє юридичні читання* : матеріали ювілейної всеукраїнської дистанц. конференції (10 квітня 2020 року) / За заг. ред. Л.О. Корчової, О.А. Чувакова. О.: Фенікс, 2020. С. 43–47.
3. Demokratie als «Leitgedanke» des deutschen Föderalismus. Roland Sturm. 03.05.2013. Föderalismus in Deutschland. Website: *Die Bundeszentrale für politische Bildung/bpb*. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/foederalismus-in-deutschland-318/159332/demokratie-als-leitgedanke-des-deutschen-foederalismus/>
4. Дорош У. М. Децентралізація державного управління як засіб регіонального розвитку : дисертація на здобуття ступеня доктора філософії : 281 – публічне управління та адміністрування / Уляна Миколаївна Дорош ; Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2023. 249 с. Бібліографія: с. 208–240 (267 назв).
5. Стогова О. В. Децентралізація у федераціях: проблеми критеріїв та оцінювання. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна «Питання політології»*. 2008. № 810. С. 99–105.
6. Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992) BayRS 100-1-I (Art. 1–188). Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992). BayRS 100-1-I . Vollzitat nach RedR: Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist
7. Колодій О. М. Процес децентралізації: німецький досвід в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 17. С. 130–134.
8. Культура у процесі децентралізації: досвід Німеччини. Вікторія Польова. Goethe-Institut 2024. URL: <https://www.goethe.de/prj/lek/uk/dos/kul.html>
9. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2024 Dezentralisierung. URL: <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/dezentralisierung-14234>
10. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2024. Mehr Bürgernähe und Transparenz durch dezentrale Verwaltungen. URL: <https://www.bmz.de/de/themen/hintergrund-20248>
11. Dezentralisierung von Wohnstrukturen. Web Site: Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales. <https://www.stmas.bayern.de/wohnen/dezentral/index.php>
12. Кирилюк, І., & Борщ, В. (2021). Поняття, суб'єкти, цілі, завдання та принципи децентралізації державної влади. *Економіка та суспільство*, (25). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-25-77>
13. Organisation for Economic Co-operation and Development. Web-Site. Decentralisation. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/decentralisation.html#:~:text=Decentralisation is among the most,with some degree of autonomy.>
14. Національна академія внутрішніх справ. Кафедра теорії держави та права. Мультимедійний навчальний посібник. «Теорія держави та права». URL: https://arm.navs.edu.ua/books/tdp-new/info/lecture/lec2/tema2_10.html
15. ІПС Ліга:Закон. Довідкова інформація від 23.05.2007. «Федерація». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TS001798>

