

УДК 347.191.4:35.02(477)

М. Янишевський

**КОНСУЛЬТАТИВНІ КОМІТЕТИ ТА УПОВНОВАЖЕНІ ОСОБИ
ГРОМАДИ В НІМЕЧЧИНІ:
ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

Досліджено правовий статус, види і роль консультативних комітетів та уповноважених осіб громади в системі муніципального управління Німеччини. Проаналізовано їх практичну діяльність у містах Потсдам і Франкфурт-на-Одері. Обґрунтовано можливість запровадження моделі комітетів та уповноважених осіб у систему комунальних органів України.

Ключові слова: консультативний комітет, уповноважена особа громади, рада громади, бургомістр, муніципальна реформа.

Ефективність місцевого самоврядування істотно залежить від розуміння і готовності комунальних органів вирішувати актуальні завдання, якими живе територіальна громада. Тримати руку на пульсі муніципальної дійсності – необхідна умова реалізації принципу субсидіарності, закріпленого у ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Муніципальні функції повинні здійснюватися тими властями, які мають найтісніший контакт із громадянином [1].

Перед локальною самоврядною владою постає питання налагодження постійного діалогу з місцевою громадськістю. Представники громадських організацій та рухів, які об'єднують та репрезентують інтереси членів громади в конкретних сферах суспільного життя, а також окремі суспільно активні громадяни є найкращими “контактними особами” для місцевої влади. Саме ці представники соціуму чудово обізнані із потребами та інтересами жителів громади. Тому набуває актуальності проблема запровадження механізму залучення активної частини місцевої общини до процесу підготовки, прийняття та впровадження рішень комунальних органів. У цьому контексті доречно звернутися до німецької моделі консультативних комітетів та уповноважених осіб громади як прикладу співпраці між муніципальними органами та місцевою спільнотою.

Проблема організації дієвої взаємодії муніципальних органів із місцевими жителями не є новою для України. Законодавець надає можливість створювати органи самоорганізації населення як варіант вирішення цього питання [2]. У працях О. Батанова, М. Баймуратова, І. Бодрової, В. Кампо, В. Кравченка, В. Куйбіди, М. Пітцика, А. Ткачука дискутуються шляхи вдосконалення законодавства й практики діяльності цих органів. Однак, як свідчить сучасна комунальна практика, ця модель є малоефективною в Україні. Альтернативних пропозицій на сьогодні немає.

Завданням статті є, по-перше, розкрити правовий статус консультативних комітетів та уповноважених осіб територіальної громади в Німеччині та механізм їх взаємодії з муніципальним управлінням. По-друге, проаналізувати практичну діяльність цих суб'єктів у федеральній землі Бранденбург на прикладі громад міст Франкфурт-на-Одері та Потсдам. По-третє, запропонувати авторське бачення впровадження цієї моделі в систему українського місцевого самоврядування.

Уповноважені громади є посадовими особами в структурі виконавчих органів муніципалітетів Німеччини. Вони виступають своєрідними експертами з доручених їм питань й підтримують органи комунального управління у їх вирішенні. На відміну від останніх, уповноважені особи громади не мають первинної власної компетенції і не володіють правом прийняття рішень. Виконавчі органи громади не мають права давати вказівки уповноваженим. Уповноважені особи виконують комплексні завдання для всієї системи муніципального управління: інтеграція іноземців, дотримання рівності чоловіка і жінки, захист інтересів осіб із особливими потребами, захист персональних даних тощо. Надання зазначених завдань цим посадовим особам свідчить про те, що рада громади та бургомістр недостатньо приділяли їм увагу. Передачею завдань спеціальній структурі уповноважених громади законодавець прагне підвищити якість вирішення вищезазначених завдань [3].

Запровадження посади уповноваженого залежить від рівня правового закріплення його статусу. Так, імперативна вимога призначення уповноваженого громади з питань рівності прав жінки і чоловіка визначена на федеральному та земельному рівнях. Створення в структурі комунального управління інших уповноважених може бути передбачене статутом територіальної громади. При цьому рада громади діє на власний розсуд, зважаючи на особливі актуальні потреби місцевої спільноти та власні фінансові можливості.

Призначення на посаду та звільнення уповноваженого громади відбувається за рішенням ради муніципалітету. При цьому чоловік має право бути уповноваженим з питань гендерної рівності, а здорова особа – відповідальною за захист інтересів осіб із особливими потребами. У великих громадах уповноважені є “штатними” посадовими особами, тобто комунальними службовцями, матеріальне забезпечення яких визначається законодавством про публічну службу. У менших общинах уповноважені виконують покладений на них обсяг завдань за сумісництвом або на громадських засадах.

Для кращого розуміння впливу уповноважених осіб громади на процес прийняття рішень муніципальними органами необхідно проаналізувати статус цієї посадової особи у конкретній федеральній землі. До прикладу візьмемо Бранденбург. Імперативна вимога призначення *уповноваженої особи громади з питань рівності прав жінки й чоловіка* впливає з положень ч. 1 § 18 Комунальної Конституції. Німецька література наголошує на особливому суспільно-політичному значенні принципу гендерної рівності серед жінок і чоловіків Бранденбургу. Так, згідно із дослідженням 2008 р., проведеним земельним міністерством праці, соціальної політики, охорони здоров'я та сім'ї, ця проблема є актуальнішою для суспільства, ніж такі цінності, як матеріальний добробут чи життя у власне задоволення [4]. Відзначимо, що зобов'язання уповноваженого сприяти своєю роботою розвитку суспільного життя на засадах рівноправ'я жінки й чоловіка необхідно тлумачити буквально. Він рівною мірою повинен захищати інтереси обох груп.

Уповноважений з питань рівності жінки й чоловіка призначається в самостійних громадах та об'єднаннях декількох муніципалітетів відповідною радою за результатом відкритого голосування та безпосередньо підпорядковується (обер-) бургомістру. Пропозиції на цю посаду вносяться депутатським корпусом, а не головою громади. В общинах із населенням більше 30 000 жителів уповноважений обіймає повну оплачувану посаду. В іншому випадку ця діяльність здійснюється за сумісництвом або на громадських засадах. Цікаво, що уповноважений може бути

призначений радою громади також на посаду заступника бургомістра. Це передбачає створення окремого управління або департаменту. Ефективність такої моделі є сумнівною з огляду на збільшення видатків на утримання апарату, а також через різну сутність зазначених посад. Керівна діяльність заступника голови громади полягає у координації управління кількома сферами, що знаходяться у віданні департаменту, наприклад: розвиток території, будівництво, охорона навколишнього природного середовища, культура. Окрім цього, він відповідальний за політико-адміністративний курс департаменту. Звідси впливає політичний зміст посади заступника голови громади. На відміну від останнього, діяльність уповноваженої особи громади з питань рівності прав жінки і чоловіка спрямована на фахове опрацювання конкретної ситуації. Поєднання цих функцій в одні особі може спричинити недостатню увагу до одного з названих завдань.

Компетенцію уповноваженого громади можна розділити на чотири напрями:

1. *Участь у процесі прийняття рішень радою громади.* Уповноважений має право брати участь у роботі сесії ради з правом виступу та вимогою включення питання до порядку денного або його вилучення. Він може бути присутнім на засіданнях депутатських комісій з правом дорадчого голосу. Особливістю, яка вирізняє цього суб'єкта в системі муніципального управління, є право окремої думки, відмінної від точки зору бургомістра, щодо проектів рішень ради громади, які прямо або опосередковано впливають на принцип рівності прав жінки і чоловіка. Оцінка й пропозиції до проекту рішення ради подаються уповноваженим письмово під заголовком "Вплив на принцип рівності прав жінки й чоловіка". Остаточне рішення про схвалення або відхилення проекту належить раді громади, яка може погодитися з аргументами бургомістра або уповноваженого. Як свідчить комунальна практика в Бранденбурзі, представницькі органи не відкидають необґрунтовано думки уповноважених осіб громади, а прагнуть прийняти компромісне рішення в межах правового поля.

2. *Стимулювання проектів рішень.* Уповноважений має право ініціативи у питаннях, які стосуються розвитку гендерної рівності. Прикладом може бути розробка місцевих заходів покращення балансу між професійною кар'єрою та сімейними відносинами.

3. *Суспільна діяльність.* Зважаючи на те, що уповноважений виконує завдання громади, яку "назовні" представляє голова громади, законодавець не передбачає самостійного права представляти громаду у відносинах із іншими органами влади. Щодо суспільної роботи, то діяльність будь-якого уповноваженого громади не може бути ефективною без співпраці з громадськими організаціями та окремими активними місцевими жителями. Тому тісні зв'язки з ініціативним громадським сектором є неодмінною складовою діяльності уповноваженого.

4. *Вирішення інших завдань, передбачених статутом громади.* Рада громади може прийняти рішення про передачу деяких завдань уповноваженому з метою подальшого сприяння реалізації принципу рівності прав жінки і чоловіка в муніципалітеті [5].

Звертаючись до практики функціонування інституту уповноважених осіб громади м. Франкфурт-на-Одері, зазначимо, що уповноважена особа з питань рівності прав жінки і чоловіка забезпечує також захист інтересів осіб із особливими потребами з метою їх кращої інтеграції в суспільне життя громади. Так, рішення ради громади про виділення земельної ділянки для будівництва передбачає обов'язкове узгодження проекту будівництва з уповноваженим громади на предмет

забезпечення особам із особливими потребами безперешкодного доступу до об'єкту. Ця уповноважена особа має також вплив на вибір муніципальних службовців, оскільки належить до складу конкурсної комісії щодо заміщення вакантних посад і може подати свій висновок про фахову кваліфікацію кандидата на основі поданих ним документів. Важливою частиною діяльності уповноважених осіб є продуктивна співпраця з громадськими організаціями, які представляють інтереси жителів громади у профільній сфері роботи уповноваженого. Наприклад, у згаданому місті уповноважена особа громади з питань рівності прав жінки і чоловіка сформувала робочу групу, до якої громадські організації, рухи та ініціативи делегують своїх представників. Ця група займається підготовкою щорічного “Тижня жінки” у місті.

Відповідно до ч. 1 § 19 Комунальної Конституції, у статуті громади може бути передбачене обрання радою або безпосередньо жителями муніципалітету інших уповноважених осіб та консультативних комітетів, зокрема щодо інтеграції жителів, які не мають німецького громадянства [6]. На практиці діють різні підходи до врахування інтересів мігрантів у територіальних громадах Німеччини. По-перше, статут може передбачати обрання як інтеграційного комітету, так і уповноваженого з цих питань. Така модель діє у громадах великих міст (Потсдам, Франкфурт-на-Одері). По-друге, у менших общинах обирається, як правило, лише уповноважена особа. Нарешті, існують також невеликі сільські громади з одним “комплексним” уповноваженим, до сфери відання якого належать як питання рівності прав жінки і чоловіка, так й проблеми мігрантів, молоді, літніх людей та осіб із особливими потребами.

Заслуговує на увагу модель “уповноважена особа громади з інтеграційних питань – інтеграційний комітет”, яка діє у громаді прикордонного м. Франкфурт-на-Одері. Діяльність уповноваженого скерована у декількох напрямках:

1. Робота з мігрантами громади. До цієї групи належать офіційні години прийому мігрантів, вирішення їхніх проблем у межах своєї компетенції, надання консультацій з міграційного законодавства, роз'яснення соціальних питань. Уповноважена особа громади здійснює посередництво у відносинах між мігрантами та федеральними, земельними і муніципальними органами, а також юридичними особами приватного права.

2. Відносини з міськими зборами депутатів, обер-бургомістром і виконавчими органами ради. Уповноважена особа має право активної участі з правом дорадчого голосу у засіданнях депутатських комісій та інтеграційного комітету. Ця посадова особа є у структурі департаменту обер-бургомістра, який уповноважений давати доручення уповноваженому. Так, у м. Франкфурт-на-Одері перед уповноваженим поставлено завдання створити Концепцію інтеграції мігрантів у громадське життя. Ця посадова особа повинна провести статистичний аналіз участі мігрантів у різних сферах суспільства та запропонувати необхідні заходи для їх кращої соціалізації.

У контексті впливу на процес прийняття рішень міськими зборами депутатів, уповноважена особа має доступ до формування порядку денного пленарних засідань ради громади. У разі незгоди з певним пунктом, уповноважений може письмово обґрунтувати власну думку перед депутатським корпусом і домогтися зняття цього пункту з порядку денного. У своїй діяльності цей суб'єкт системи муніципального управління плідно співпрацює з такими структурними частинами виконавчих органів громади, як відділ віз та реєстрації іноземних громадян, управління соціального захисту, а також зі школами.

3. *Діалог із громадськими організаціями, рухами та ініціативами.* Без плідної співпраці уповноваженого з місцевими суспільно активними групами, його діяльність буде неефективною. Тому існує потреба створення мережі контактної інформації та бази даних громадських структур, які знають і намагаються вирішувати сучасні нагальні проблеми мігрантів. Так, у м. Франкфурт-на-Одері уповноваженим створено мережу “Migrationsnetzwerk THINK” [7]. Спільними зусиллями у місті реалізуються проекти проти расизму, а також програма безкоштовних курсів англійської мови для муніципальних службовців.

Поряд із відповідною уповноваженою особою сферою міграційної політики міста займається *інтеграційний комітет*. Відповідно до ч. 2 § 19 Комунальної Конституції, у статуті громади можуть закріплюватися процедура виборів або призначення членів комітету, вимоги до них і кількісний склад. Завдяки такому підходові законодавця навіть у громадах однієї федеральної землі існують різні за своєю суттю інтеграційні комітети. Проаналізуємо порядок формування, статус та діяльність цього муніципального колективного органу в громадах міст Потсдам і Франкфурт-на-Одері та виокремимо спільне та відмінне між ними.

1. *Різний порядок формування, кількісний склад та організація роботи.* Відповідно до § 6 Статуту м. Потсдам, **міграційний комітет** обирається іноземцями, які досягли 18-річного віку та понад 3 місяці постійно проживають на території громади міста. Пасивним виборчим правом наділена згадана категорія іноземців, а також громадяни Німеччини, кандидатури яких пропонуються іноземцями з правом голосу на таких виборах. Цікаво, що голосування відбувається в день комунальних виборів шляхом надсилання виборчій комісії бюлетеня поштою. Кількісний склад – від 7 до 13 членів. Конкретна кількість визначається міськими зборами депутатів до проведення виборів. Засідання відбуваються один раз на місяць [8]. Натомість, відповідно Положення про **інтеграційну раду** міста Франкфурт-на-Одері, її 11 членів обираються радою громади. Обраними можуть бути як іноземці-мігранти, так і представники депутатського корпусу. Засідання ради відбуваються один раз на два місяці [9]. Термін повноважень обох колективних органів – 5 років.

2. *Спільність цілей і завдань.* Покращення умов життя мігрантів, сприяння їхній соціальній та культурній інтеграції та створення кращих відносин між ними та місцевим населенням – це головні питання, якими займаються інтеграційні комітети при радах громад Німеччини. Виконання завдань здійснюється шляхом: тісної співпраці з уповноваженою особою громади з інтеграційних питань; представництва інтересів жителів-мігрантів у відносинах із обер-бургомістром, міськими зборами депутатів та їхніми структурними частинами; активної участі в інтеграційній політиці громади (сприяння міжкультурному діалогові серед населення, міжкультурна відкритість муніципального управління, зв'язки із ЗМІ, подолання ворожого відношення та дискримінації мігрантів); надання раді, депутатським комісіям та іншим дорадчим комітетам громади висновків щодо конкретних проблем міграційної сфери; розвитку стратегії участі мігрантів у суспільному житті громади у дискусії з головою громади та іншими комунальними органами; фінансової та організаційної підтримки інтеграційних проектів; кооперування з існуючими організаціями мігрантів у громаді.

3. *Різні матеріально-технічні можливості.* Суттєвою перевагою інтеграційної ради Франкфурта-на-Одері є право міських депутатів бути її членами, що дає змогу здійснювати ефективніший політичний вплив на рішення ради громади. Однак відсутність власних коштів не дозволяє вести широкомасштабну суспільну роботу.

Інакшою є ситуація у Потсдамі. Його міграційний комітет має статус юридичної особи, утримує власний офіс, має достатньо коштів на інформаційні матеріали. З 2005 р., за ініціативою комітету, присвоюється премія в розмірі 1000 євро за вдосконалення інтеграційної політики у місті [10]. Недоліком є те, що цей орган складається виключно з мігрантів, що може загрожувати певному дистанціюванню комітету від впливу на прийняття рішень муніципальними органами.

Як й уповноважена особа з інтеграційних питань, комітет має право подавати висновки щодо проектів рішень ради громади, подаючи свою думку письмово відповідним депутатським комісіям або оголошуючи її безпосередньо на пленарному засіданні. У контексті діяльності двох суб'єктів, які займаються інтеграційною політикою в громаді, постає питання взаємовідносин між ними. Уповноважена особа може брати участь у засіданнях інтеграційної ради з правом дорадчого голосу. На практиці обидва органи тісно співпрацюють з метою вироблення узгодженої стратегії громади у питаннях інтеграції іноземців. Якщо ж виникає конфлікт, то думка інтеграційного комітету повинна враховуватися муніципальними органами нарівні з думкою уповноваженої особи.

У громадах Німеччини створюються також консультативні ради з питань захисту інтересів осіб літнього віку та людей з особливими потребами. Доцільність створення таких колегіальних органів залежить від особливостей колективу жителів та фінансових можливостей муніципалітету. Потрібно відзначити, що консультативні ради в процесі роботи зіштовхуються з певними труднощами. Окрім браку коштів, проблемою може бути відсутність порозуміння між членами комітету, що часто зумовлено різною мотивацією та поглядами на роботу цього органу. Питання можуть виникати також до якості діяльності. Оскільки інтеграційний комітет є місцевим колегіальним політичним органом у громаді, багатьом його членам бракує досвіду у політичному векторі реалізації запланованих ініціатив. З іншого боку, це хороша школа для становлення нових громадсько-політичних лідерів. Інститут консультативних комітетів громади – чудова нагода для кожного активного жителя впливати на політику муніципалітету в певній сфері суспільного життя.

Проаналізований у статті німецький досвід надання місцевій спільноті важелів впливу на прийняття управлінських рішень самоврядними органами громади доцільно використати під час проведення муніципальної реформи в Україні. Цілком очевидно, що запровадження інституту уповноважених осіб громади і/або консультативно-дорадчих комітетів залежатиме від рівня громадської активності місцевого колективу жителів та фінансових можливостей муніципалітету. Їхня імплементація в структурну модель комунальних органів можлива на подальших етапах реформування, тобто після завершення процесу формування нових дієздатних територіальних громад.

Щодо окремих аспектів українського варіанту уповноважених осіб та комітетів, то доречно закріпити в новій редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” вимогу обрання радою громади уповноваженої особи з питань рівності прав жінки і чоловіка. Конституція України, як й Основний Закон ФРН, прямо закріплює у ст. 24 необхідність забезпечення рівності прав жінки і чоловіка [11]. У цьому контексті забезпечення гендерної рівності у громадсько-політичній діяльності, сфері освіти, а також здійснення контролю за дотриманням безпечних умов праці та правовий захист неможливі без залучення інститутів

місцевого самоврядування. Діяльність відповідного уповноваженого громади посилить вплив місцевої самоврядної влади у цих сферах.

Щодо інших уповноважених осіб та консультативних комітетів, то раді громади надається право введення цих суб'єктів у модель управління общиною. Діяльність на громадських засадах, за сумісництвом чи на постійній платній основі – щодо цього також повинні визначитися місцеві обранці. Якщо у статуті громади передбачається створення консультативних комітетів, то, зважаючи на українські реалії, доречно відмовитися від їх виборів безпосередньо жителями муніципалітету. Питання обрання уповноважених і/або комітетів повинно належати до компетенції ради громади, яка отримує легітимність від жителів муніципалітету на місцевих виборах.

Погоджуючись із наданням уповноваженим особам та комітетам права подачі висновків щодо проєктів рішень комунальних органів, участі в засіданнях ради, необхідно передбачити можливість залучення членів консультативно-дорадчих комітетів як компетентних експертів своєї галузі до роботи постійних та тимчасових депутатських комісій. Тоді проєкти рішень комісій будуть містити дієві засоби вирішення актуальних питань місцевої спільноти.

Отже, муніципальне реформування в Україні повинно передбачати не лише зміни територіальної організації влади, але й якісні зміни у внутрішній структурі муніципальних органів з метою покращення ефективності взаємодії місцевої влади з активним представниками локальної спільноти. Впровадження механізмів громадського впливу на процеси управління в територіальних громадах є неодмінною умовою успішних змін. Інститут уповноважених осіб громади та консультативно-дорадчих комітетів як один із інструментів наближення громадськості до участі у місцевих справах заслуговує на подальше вивчення та впровадження в муніципальну практику Української держави.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування / офіц. пер. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України [Текст]. — 2002. — № 10. — С. 10—17.
2. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. // Голос України [Текст]. — 2001. — 15 серп.
3. Schmidt T. I. Kommunalrecht [Text] / T. I. Schmidt. — Tübingen : Mohr Siebeck, 2011. — S. 157.
4. Scheiper B. Wesen und Aufgaben der Gemeinde: Einwohner und Bürger / P. Schumacher ; J. Augustesen ; N. P. Benedens [and so on] // Kommunalverfassung des Landes Brandenburg [Text] : Kommentar. — Wiesbaden : Kommunal- und Schulverlag, 2009. — S. 1.
5. Schmidt T. I. Kommunalrecht... — S. 158.
6. Hauptsatzung der Stadt Frankfurt (Oder) vom 18.02.2009 // Amtsblatt für die Stadt Frankfurt (Oder) [Text]. — 2009. — Jahrgang 20. — Nr. 3. — Frankfurt (Oder). — 4. März.
7. Migrationsnetzwerk-THINK [Electronic resource]. — Access mode : http://www.integrationspartnerschaften.com/?page_id=30.
8. Hauptsatzung der Landeshauptstadt Potsdam vom 04.03.2009 // Amtsblatt für die Landeshauptstadt Potsdam [Text]. — 2009. — 26 März.

9. Informationen zum Integrationsbeirat der Stadt Frankfurt (Oder) [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.frankfurt-oder.de/stadt/RathausVerwaltung/OB/Integrationsbeauftragte/Documents/Integrationsbeirat.pdf>.

10. Migrantenbeirat der Landeshauptstadt Potsdam [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.potsdam.de/cms/ziel/27540/DE>.

11. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

M. Yanysheskyi

**CONSULTATIVE COMMITTEES AND AUTHORISED INDIVIDUALS
OF COMMUNITY IN GERMANY:
PROSPECTS OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE**

The legal status, types and the role of consultative committees and authorised individuals of community in Germany are studied. Their practical activities are analysed. The possibility of their implementation in Ukrainian municipal system is grounded.

Key words: consultative committee, authorised individual, city council, mayor, municipal reform.