

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ЕКОНОМІКИ, МЕНЕДЖМЕНТУ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ**

**РОЗВИТОК САМОВРЯДУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У СУЧАСНІЙ
НІМЕЧЧИНІ**

Кваліфікаційна робота
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Виконала: здобувачка II курсу 251 М групи,
заочної форми навчання
Спеціальності 281 Публічне управління та
адміністрування
Освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
Хільченко Дар'я Андріївна

Керівник: доктор економічних наук,
професор Соловйов А.І.

Рецензент: директор ТОВ «Крокс Інвест»
Алісевич С.В.

Івано-Франківськ – 2022

ЗМІСТ

	Стор
ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 МІСЦЕВА ВЛАДА У НІМЕЦЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ДОСВІД САМОВРЯДУВАННЯ.....	7
1.1 Теоретико-методологічні аспекти дослідження проблем місцевого самоврядування в системі публічної влади в Німеччині....	7
1.2 Особливості національного досвіду місцевого самоврядування в німецькому суспільстві	16
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ САМОВРЯДУВАННЯ В ЗЕМЛІ ПІВНІЧНИЙ РЕЙН-ВЕСТФАЛІЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ	27
2.1 Модернізація системи місцевої громадської влади	27
2.2 Розширення участі громадян в управлінні місцевою територією.....	35
РОЗДІЛ 3 ТРАНСФОРМАЦІЯ РОЛІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ	43
ВИСНОВКИ.....	47
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	51

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Місцеве самоврядування є тією ланкою публічної влади, яка здійснює на людину сильний вплив з перших днів її життя і яка, зрештою, формує у його свідомості поняття батьківщини. Якщо скористатися концепцією «концентричних кіл» Р. Хілсмена, то можна сказати, що після сім'ї, саме громада (комуна, місто, село) є першим концентричним колом, що об'єднує громадян у єдиний колектив, інтереси якого тісно пов'язані з інтересами кожної сім'ї, так і людину окремо.

Це місце громади в житті людей було причиною постійної уваги міської громадськості до її розвитку, вдосконалення управління нею та боротьби міст за право самим керувати своїм життям. А оскільки історично міста були батьківщиною державності взагалі і демократії зокрема, то вони завжди перебували в полі зору держави та всіх політичних сил. Причому якщо в минулому держава найчастіше намагалася посилити свій вплив на органи місцевого самоврядування аж до перетворення його на гілку державної влади, то в наш час саме держава виявляється найбільше зтурбованою проблемами вдосконалення місцевого самоврядування. Особливо показовою в цьому плані є Федеративна республіка Німеччина, де цими питаннями завжди займалася і продовжує займатися держава як на найвищому, так і на регіональному рівні.

У наші дні незважаючи на досягнутий рівень демократії та успіхи в галузі вдосконалення місцевого самоврядування, актуальність теми тим більше зростає, що з'явилися нові можливості розширення участі всіх громадян в управлінні справами громади. Такі можливості надають передусім нові інформаційні та комунікаційні технології. Реалізація проектів їх застосування у вигляді так званої «електронної ратуші» на відміну від «кам'яної ратуші» не лише дозволяють підвищити ефективність

представницької демократії, а й ширше, дешевше, і головне без ризику застосовувати методи безпосередньої демократії.

Величезна кількість публікацій присвячена загальним питанням теорії самоврядування. Серед німецьких авторів особливо вирізняються У. Андерсен, Х.Х. фон Арнім, Ст. Артікус, Г. Баннер, Й. Богуміл, П. Гьотц, Б. Грабоу, Р.Р. Граухан, М. Бретшнайдер, М. Каазе, А. Кост, Ф. Нашольд, М. Прель, П. Мерц, М. Остерланд, Х. Клагес, К.-В. Клербаум, Ф.-Л. Кнемайер, П. фон Кодоліч, Т. Кройдер, Е. Лаукс. Високий ступінь - актуальності, велика значущість проблем та недостатня вивченість німецького досвіду визначили вибір теми кваліфікаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Кваліфікаційна робота виконувалась у відповідності до науково-дослідної теми «Упровадження сучасних концепцій лідерства у практику управління бізнес-процесами» – номер державної реєстрації 0120U101547 (в її межах автором здійснено дослідження розвитку самоврядування місцевої влади у сучасній Німеччині).

Мета дослідження простежити тенденції та особливості розвитку самоуправлінських засад у системі місцевої влади в сучасній Німеччині на прикладі федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія.

Завдання дослідження:

1. Визначити теоретико-методологічні засади дослідження проблем місцевого самоврядування системи публічної влади Німеччини.
2. Розкрити особливості національного досвіду місцевого самоврядування у німецькому суспільстві.
3. Виявити основні тенденції розвитку самоврядних основ місцевої влади в землі Північний Рейн-Вестфалія в сучасних умовах.

4. Виявити можливість розширення участі громадян в управлінні місцевою територією.

5. Розкрити значення політичних партій та громадських об'єднань для діяльності органів місцевої влади.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування у сучасній Німеччині.

Предмет дослідження – реформування системи місцевого самоврядування у федеральній землі Північний Рейн-Вестфалія.

Методи дослідження. Дослідження ґрунтується на системному та структурно-функціональному підході. На окремих етапах застосовувалися історичний та порівняльний методи, а також загальнонаукові методи.

Наукова новизна полягає в наступному:

- уточнено політико-правові засади функціонування місцевого самоврядування в Німеччині: субсидіарність, управління під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення, здійснення місцевого самоврядування через представницькі та виконавчі органи влади та інститути прямої демократії, взаємозв'язок повноважень та засобів їх здійснення, орієнтування на норми міжнародного права та Європейської хартії місцевого самоврядування;

- виявлено особливості національного досвіду розвитку місцевого самоврядування у німецькому суспільстві;

- розкрито сутність нинішньої модернізації системи місцевого самоврядування у Німеччині, спрямованої на формування Нової моделі управління: виявлено специфіку участі політичних партій у формуванні органів місцевої влади в Німеччині; розкрито специфіку реформи системи місцевого самоврядування в землі Північний Рейн-Вестфалія, в ході якої було прийнято нове Положення про громади землі.

Практична значимість роботи полягає в тому, що 1) вона дає збільшення знань про структуру та функціонування системи місцевого самоврядування в сучасних умовах; 2) виявлені в ній особливості «Нової моделі управління» та результати її застосування на практиці в Німеччині показують напрями розвитку системи місцевого самоврядування в умовах правової соціальної держави з ринковою економікою; 3) дане дослідження може служити орієнтиром для подальших теоретичних досліджень та практичних перетворень. Крім того, результати дослідження, що відображають досвід Німеччини в цілому та землі Північний Рейн-Вестфалія зокрема можуть надати істотну підтримку вченим у справі вдосконалення системи місцевого самоврядування.

Апробація. Результати кваліфікаційної роботи апробовані на Міжнародній науково-практичній конференції «Стратегічні пріоритети розвитку економіки, менеджменту, сфери обслуговування та права в умовах інтеграційних процесів» (м. Івано-Франківськ, 3-4 листопада 2022 р.).

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

МІСЦЕВА ВЛАДА У НІМЕЦЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ДОСВІД САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Теоретико-методологічні аспекти дослідження проблем місцевого самоврядування в системі публічної влади в Німеччині

Місцеве самоврядування на відміну від форми державного устрою, найближче до народу як у сенсі безпосереднього впливу на його життя, так у сенсі можливостей народу самому формувати цю владу у своїх інтересах. Важливо зазначити, що цей рівень публічної влади не є державним у більшості країн і, насамперед у Німеччині, що закріплено в конституції. Проте в усьому світі все більше зростає усвідомлення того, що органи місцевого самоврядування виконують важливі державні завдання, що саме через органи місцевого самоврядування може здійснюватися право громадян на безпосередню участь в управлінні державними справами, оскільки існування наділених реальною владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне і, водночас, наближене до громадянина управління.

Більше того, і політиками, і правознавцями місцеве самоврядування - розглядається як одна з основ демократичного ладу. Це визначення зафіксовано, наприклад, у Європейській хартії про місцеве самоврядування. У Німеччині реформа муніципальних статутів, що охопила практично всю територію країни в 1990-ті роки, таких результатів не дала через особливості німецького федералізму, і, як пишуть найбільш авторитетні в цій галузі німецькі вчені Х.-Г. Велінг і А. Кост, такого результату не тільки ніхто й не чекав, а й «він не є обов'язково бажаним», оскільки «процеси реформування ніколи не бувають повністю завершеними» [2, с. 147]. Таким чином, оцінка місця громад та органів

місцевого самоврядування у державі міститься лише у положеннях про громади відповідних земель. Співзвучні Європейській хартії визначення - містяться, наприклад, у положеннях про громади земель Північний Рейн-Вестфалія та Вільної держави Баварія, відповідно, § 1 «Сутність громад» п.1 і ст. 1 «Поняття» [1].

Втім, один акт уніфікації все ж таки мав місце в сучасній історії Німеччини: 17 травня 1990 р. Народна Палата НДР прийняла власну Муніципальну конституцію, обов'язкову для всієї НДР, в чому радники з Бонна побачили перший крок до уніфікації. Але ця конституція діяла недовго: нові землі швидко зрозуміли, що згідно з Основним законом положення про громади належить до їхньої компетенції і створили для себе за порадою чиновників зі старих федеральних земель свої власні положення, які, однак, не були копіями положень земель радників, а були модифіковані шляхом включення плебісцитарних елементів.

Потреба в реформуванні та розвитку існуючої системи місцевого самоврядування усвідомлена і державою, і суспільством як на національних рівнях, так і міжнародному. Приймаються та уточнюються закони про місцеве самоврядування. У 1985 році прийнято Європейську Хартію про місцеве самоврядування, в якій держави, які підписали її, проголосивши метою «досягнення більш міцної єдності між його членами в ім'я урочистостей та захисту складових спільних надбань ідеалів і принципів» [10].

Насамперед слід зазначити, що характерною властивістю місцевого самоврядування є те, що воно, не будучи рівнем державної влади, не має законодавчих функцій і здійснює свою діяльність виключно в рамках законів, створених державною владою. І ця особливість закріплена в Німеччині у федеральних та земельних конституціях. Дуже примітним при

цьому є той факт, що в німецькому законодавстві скрізь підкреслюється лише право органів місцевого самоврядування діяти самостійно в рамках існуючих федеральних і земельних законів, але не наголошується на недержавному характері цієї публічної влади: «Общинам має бути гарантоване право регулювати в рамках закону під свою відповідальність за всі справи місцевого співтовариства. Об'єднання громад у межах своєї законної компетенції та відповідно до законів також мають право самоврядування. Забезпечення самоврядування включає забезпечення основ самостійної фінансової відповідальності; до цих основ належать джерела податків, що відповідають економічному розвитку громад, які мають право встановлення ставки податку» [15]. Не йдеться про це й у земельних конституціях. Так було в конституції землі Північний Рейн-Вестфалія також підкреслюється лише право громад та його об'єднань на самоврядування, закріплюється їх статус як єдиних суб'єктів громадського управління своєї території в межах законів цієї землі. Натомість затверджується право земельних органів перевіряти законність управлінських актів громад.

Те саме бачимо й у положеннях про громади. Наприклад, у Положенні землі Північний Рейн-Вестфалія про громади закріплено статус громад як територіальних корпорацій, які є винятковими суб'єктами публічного управління на своїй території під власну відповідальність, якщо закони однозначно не дають іншого визначення: «§1 Сутність громад. (1) Громади є основою демократичного державного устрою. Вони сприяють благу своїх членів шляхом вільного самоврядування через свої обрані громадянами органи. (2) Громади є територіальними корпораціями. §2 Сфера діяльності. Громади є на своїй території, якщо закони не визначають цього однозначно дещо по-іншому, винятковими та діючими під власну

відповідальність суб'єктами громадського управління» [1]. Таке міститься й у ст. 1 Положення про громади Вільної держави Баварія.

Таким чином, у законодавстві Німеччині закріплено статус місцевого самоврядування як влади колективу населення в межах визначеної території та в межах повноважень, встановлених конституцією та законом, як публічної недержавної влади. А ось райони (Kreis, Landkreis) федеральних земель у Положеннях про райони вже характеризуються і як суб'єкти місцевої публічної влади, які не мають, однак, права втручатися в суто общинні справи, і одночасно як нижчий рівень державної влади: «§1 Сутність районів. (1) Райони управляють своєю територією на благо громад, що входять до району, та їх мешканців відповідно до принципів громадського самоврядування. (2) Райони є об'єднаннями громад та територіальними корпораціями. (3) Територія району утворює одночасно територію нижчої установи державного управління» [3 с. 598].

Важливо, що у Німеччині немає спеціального федерального закону про місцеве самоврядування. Статус системи місцевого самоврядування (у Німеччині його називають «комунальним» від слова «комуна») конкретизується у земельних конституціях, але насамперед у Положеннях про земельні райони (там, де вони є) та у Положеннях про громади, в яких, як уже було сказано, насамперед підкреслюється право та обов'язок органів місцевого самоврядування діяти в рамках законів. Необхідно також зазначити, що у законодавствах сучасних держав, зокрема, зрозуміло, у Німеччині, закріплено міжнародну домовленість про перевагу міжнародного права над національним, зокрема у Основному законі ФРН (ст. 28).

Отже, базовим визначенням поняття місцевого самоврядування для нас є визначення, дане у ст. 3 Європейської хартії про місцеве

самоврядування: «Під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів самоврядування регламентувати значну частину державних справ та керувати нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і на користь місцевого населення» [11]. Тут дуже важливо відзначити виділення реальної здатності місцевої влади керувати справами на своїй території.

Видається доречним підкреслити, що в умовах сформованих державних структур, тим більше в умовах сучасної правової соціальної держави, місцеве самоврядування може розвиватися тільки в жорстких рамках права і ніколи не може вийти за його межі, оскільки це право створюється не самим суб'єктом місцевого самоврядування, а вищими структурами, які також згідно із законом повинні контролювати законність дій органів місцевої влади. Будь-яка спроба органів самоврядування вийти за межі чинного законодавства буде негайно припинена, навіть найдемократичнішою державою. Різниця буде лише у способі припинення. Особливо важливо відзначити різницю в підходах європейського та німецького законодавства, з одного боку, Європейське (і, відповідно, німецьке) законодавство згідно з принципами правової держави та орієнтації на посиленні ролі організацій громадянського суспільства, до яких належить і система місцевого самоврядування, лише допускає можливість контролю, і до того пропорційного, за діяльністю органів місцевого самоврядування. Більше того, воно містить обмежувальні для органів державної влади формулювання:

«1. Будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування може здійснюватися лише у формах та випадках, передбачених конституцією чи законом. 2. Будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило,

повинен бути призначений лише для забезпечення дотримання законності та конституційних принципів. Проте адміністративний контроль може включати також контроль вищих органів влади за належним виконанням органів місцевого самоврядування делегованих ним повноважень. 3. Адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була пропорційною значущості інтересів, які це втручання має захистити» [7].

Таким чином, названі вище показники місцевого самоврядування знаходять своє відображення і в європейському, і німецькому законодавстві, що свідчить про спільність підходів до цього рівня публічної влади. У світлі даних законами та словниками визначень місцевого самоврядування стає цілком очевидно, що головними матеріалами, на які має спиратися вчений, який досліджує питання місцевого самоврядування, будуть законодавчі документи, які фіксують досягнутий рівень прав органів самоврядування, наданий їм державою. Для німців таким документом є Основний закон ФРН, ст.28, п.2, який є основою місцевого самоврядування, бо цей абзац фіксує право громад «регулювати всі справи місцевого співтовариства в рамках законів під власну відповідальність», а також у нашому конкретному випадку конституції землі Північний Рейн-Вестфалія і положення цієї землі про громади.

У Європейській же хартії місцевого самоврядування, під впливом англійської традиції, де у віданні органів місцевої влади перебувають не лише господарські справи, а й поліція та юстиція, наголошується, що саме на місцевому рівні може бути безпосередньо здійснено право громадян брати участь в управлінні державними справами. Невипадково, отже, у

німецьких енциклопедичних словниках, виданих за останні 10-15 років, у визначенні самоврядування з'являється вказівка на те, що в рамках місцевого самоврядування виконуються й державні завдання.

Таким чином, у територіальному відношенні громади та їх об'єднання є в Німеччині адміністративними одиницями, на які поділяються райони та землі. Це визначення якраз дуже добре підкреслює сутність та роль громад в адміністративній структурі держави і, відповідно, пояснює місце самоврядування як рівня публічної влади, найбільш наближеного до населення. Що ж до того, яке селище або місто буде визнане громадою з правами і обов'язками, що впливають звідси, то це вирішує земельне законодавство або уряд федеральної землі, що закріплюється в положенні про громади відповідної землі.

Загальна картина структури державного управління у ФРН і місце місцевого самоврядування в ній виглядає наступним чином. Традиційно в Німеччині до громадського управління відносять установи та працівників територіальних корпорацій, тобто безпосереднє державне управління, що підрозділяється у свою чергу на вищу, середні та нижчі федеральні або земельні установи та муніципальне самоврядування. Слід, однак, зауважити, що не всі суб'єкти муніципального рівня громадської влади мають однаковий статус. У правовому становищі між громадами та об'єднаннями спільної різниці немає. Інша справа з земельними районами (Landkreis). Останні займають важливіше місце в адміністративній структурі федеральної землі. Справа в тому, що земельні райони, як уже говорилося вище, є не тільки муніципальними територіальними корпораціями, а й водночас найнижчим структурним рівнем державного (регіонального) управління. У зв'язку з цим райони повинні виконувати більший порівняно з громадами та їх об'єднаннями обсяг завдань, що

доручаються державою. Особливе місце на муніципальному рівні займають також міста, що не входять в район (kreisfreie Städte), тобто міста земельного значення, у яких завдання громад та районів збігаються. Ще більші відмінності мають міста, які мають статус федеральних земель, тобто Берлін, Бремен та Гамбург. У цих міст є і земельний, і муніципальний рівень.

При аналізі правового статусу громади необхідно враховувати ще й ту її особливість, яка була властива громаді від самого моменту зародження місцевого самоврядування і якій чомусь приділяється надто мало уваги: її подвійний характер як політичної комуни та осередку громадянського суспільства. На це вказав у своїй статті «Громадянська громада – її подвійний характер як політичної комуни та громади суспільства» відомий німецький політолог Хелльмут Волльманн.

Таким чином, Х. Волльман вважає важливим при аналізі ролі - громади в сучасному суспільстві проводити різницю між політичними правами на участь і суспільними формами співучасті.

Принцип субсидіарності має вирішальне значення для визначення компетенцій і, відповідно, можливостей органів місцевого самоврядування та запобігає необґрунтованому втручанню в їхню діяльність. Без реалізації цього принципу сам зміст місцевого самоврядування був би вихолощений до рівня порожньої декларації. Витоки цього принципу виявляються ще в середньовічній католицькій соціальній філософії, але в сучасному трактуванні ідею субсидіарності, вважається, сформулював Папа Пій XI у своїй знаменитій енцикліці «Quadregesimo anno» в 1931 р., назвавши його «принципом соціальної мудрості»: «Має залишатися непохитним наступний принцип соціальної мудрості: як не дозволено, з метою передачі суспільству, забирати в окремих осіб те, що останні можуть виконати

власними силами та заходами, так однаково не можна передавати більш значній організації те, що може бути зроблено меншими і слабшими суспільствами» [1].

Для забезпечення автоматичного надходження коштів до бюджетів органів місцевого самоврядування Європейська хартія наполягає на тому, щоб кошти від деяких податків безпосередньо йшли до їхнього бюджету. Щонайменше частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів та податків, ставки яких органи місцевого самоврядування мають право встановлювати в межах визначених законом. Для забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування, наприклад, у галузі фінансування витрат за капіталовкладеннями Європейська хартія вважає за необхідне надавати їм доступ до національних ринків позичкового капіталу. І знову ж таки з метою забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування, щоб не обмежувати їхню ініціативу, Хартія наполягає на тому, щоб кошти, які отримують громади в рамках процедури фінансового вирівнювання або у вигляді субсидій, не пов'язувалися по можливості з фінансуванням певних проектів і не обмежували таким чином свободу вибору органів місцевого самоврядування.

Все це ще раз підкреслює, що розвиток ринку праці, сприяння промислу є важливим завданням комунальної політики не тільки в соціальному та містобудівному аспектах, а й у фінансовому, бо промисловий податок є важливим джерелом надходжень до бюджету громад. За влучним зауваженням Велінга і Коста, тут немає суперечності між працею і капіталом, підприємцям немає потреби звертатися за допомогою до муніципалітетів. Таким чином, вивчення функціонування сучасної системи місцевого самоврядування в Німеччині необхідно

розглядати не тільки у світлі вище названих аспектів, а й у плані способів реалізації суто муніципальних завдань, особливо використання такого актуального в наш час інструменту, як приватизація муніципальних підприємств.

1.2. Особливості національного досвіду місцевого самоврядування в німецькому суспільстві

Місцеве самоврядування сучасного типу почало формуватися і дуже успішно розвивалося в містах вже в період середньовіччя, в умовах найжорстокішої боротьби з монархами та феодалами всіх рангів. Цей рух, що розгорнувся майже повсюдно в Західній Європі наприкінці XI на початку XII століть у зв'язку зі швидким зростанням міст, розвитком міських ремесел та торгівлі, отримав назву «комунального руху». Щоб забезпечити собі успіх у цій боротьбі, городяни об'єднувалися у спілки, які отримали назви комун. У Німеччині такі комуни, члени яких давали клятву про взаємодопомогу, називалися «Eidgenossenschaften» – «товариствами на клятві». Де шляхом повстань, заручившись підтримкою монархів, які були зацікавлені в ослабленні влади світських і церковних князів, або навіть за допомогою фінансового викупу комуни домагалися офіційного визнання, і міста отримували право самоврядування, як називали – комунальні вільності. Коло міських вольностей було досить широке: міста отримували право мати власну виборну владу, суд, органи охорони громадського порядку, право встановлювати місцеві податки та розпоряджатися міською скарбницею, видавати місцеві закони тощо. Такі самоврядні міста стали називати словом «комуни». І досі у Німеччині міста називають цим словом, коли йдеться про питання місцевого самоврядування.

Більш менш послідовно і на законодавчій основі розвиток місцевого самоврядування почався зі вступом династії Габсбургів на трон. «Золота булла» Карла IV від 1356 року, свого роду Основний закон імперії, давала семи обраним князям (архієпископам Майнцьському, Кельнському, Трірському, пфальцграфу Рейнському, герцогу Саксонському, маркграфу Бранденбурзькому і королю Богем переваги перед іншими, скасовані були ці титули лише в 1806 р. зі скасуванням Священної Римської імперії німецької нації.

Перші цілеспрямовані, політично продумані кроки в напрямку формування ефективно діючої в інтересах і держави, і народу системи державного управління та місцевого самоврядування були зроблені Генріхом Фрідріхом Карлом імперським бароном фон і цум Штейном (1757-1831 рр.), що був в 1804-1804 рр. міністром фінансів та економіки королівства Пруссія, 1807-1808 рр. так званим керівним міністром (главою уряду). Поштовхом послужили з одного боку поразка Пруссії у війні з Наполеоном I (виплата великих контрибуцій Франції та континентальна блокада), а також вплив ідей self – governvent з Англії та французького Просвітництва. Та й таке явище століття, як Французька революція наочно показало, що реформи не повинні запізнюватися, якщо не хочеться отримати революцію.

Барон фон Штейн був супротивником будь-якого централізму, він хотів створити вільну громаду. Ця свобода мала активізувати громадян самим видобувати необхідні для міських потреб фінансові кошти. Міста тоді не будуть сильно залежати від фінансової підтримки з боку держави і тим самим буде досягнуто оздоровлення пруських фінансів. І справді: під час пруської міської реформи було скасовано застарілі земельні та поліцейські положення, нагляд держави над містами було зведено до

мінімуму. Пішли у минуле колишні державні податкові ради. Замість магістратів, що призначалися раніше державою, діяли відтепер обрані громади.

З ініціативи фон Штейна були здійснені вельми демократичні для того часу реформи широкого спектру: аграрні (скасування кріпосної - залежності селян у 1807 р. за Жовтневим едиктом, згідно з яким селяни отримували право купувати землю в приватну власність), міські та управлінські. У 1808 р. фон Штейн видав положення міста (Stadtordnung), згідно з яким вводилося міське самоврядування, ліквідувалася цехова система. Тоді ж він запровадив з ініціативи генерала Герхарда Йоганна фон Шарнхорста трирічну загальнообов'язкову військову службу, що означало визнання принципу рівності громадян у їхній участі у захисті держави.

Хоча реформи фон Штейна були значним кроком уперед у порівнянні з феодалізмом, його містове положення ще не можна назвати демократичним. У громадах право голосу отримували лише городяни, які мали майно і сплачували певні податки. А виборчий ценз, на який спирається відповідний податковий внесок, зберігся у деяких німецьких землях до ХХ століття.

Наступний імпульс до розвитку міської устрій отримав після революційних подій 1848 року, що послідували за ними піднесення Пруссії і державної перебудови, здійсненої «залізним канцлером» Великим князем Отто фон Бісмарк після перемоги Пруссії у війні з Австрією 1866 р. і Франко-8 1871 Стараннями фон Бісмарка було запроваджено рівне виборче право з виборів у рейхстаг. Загальне ж і рівне виборче право для чоловіків і жінок було запроваджено декількома десятиліттями пізніше: у Веймарській республіці (1919-1933 рр.), першій парламентсько-демократичній державі в німецькій історії, та все ж набагато раніше, ніж у багатьох інших

європейських державах. Дискримінація жінок у виборчому праві у Франції, наприклад, була скасована лише у 1944 р., Італії та Японії 1945 р., у Греції 1956 р., Швейцарії 1971 р., Португалії 1974 р. Уряд Бісмарка ухвалив й інші прогресивні соціальні закони, зокрема було створено мережу соціального забезпечення, яке протягом століть вважалася центральним завданням місцевих громад взаємодопомоги, що значно полегшило діяльність органів місцевого самоврядування.

Другий за значимістю після реформ фон Штейна крок до становлення сучасного місцевого самоврядування було зроблено після Листопадової революції 1918 р., коли було запроваджено загальне та рівне виборче право на муніципальному рівні. Була проведена реформа статутів громад, оскільки наявність у Німецькій імперії 26 різних систем міського устрою через посилення мобільності населення сильно гальмувало розвиток системи місцевої публічної влади і, відповідно, негативно впливало на якість управління на місцевому рівні. Уніфікації було досягнуто, проте, значно пізніше: 30 січня 1935 р. було прийнято закон «Про влаштування німецьких громад». Фактично ця уніфікація означала встановлення націонал-соціалістичного принципу єдиноначальності, що в умовах жорсткого централізму тоталітарної держави фактично означало заміну місцевого самоврядування прямим адмініструванням за принципом вертикалі державної влади зверху до низу.

Подальша організація місцевого самоврядування здійснювалася в руслі традицій окупаційних влад, що контролюють ту чи іншу область Німеччини. Спроби німецьких вчених систематизувати устрій місцевого самоврядування призвели до виділення чотирьох моделей, що характеризуються різною структурою керівництва громади та різним розподілом владних повноважень між радою як представництвом

населення громади та керуючим апаратом як власне виконавчим органом громади. Вибір тієї чи іншої конкретної структури органів місцевого самоврядування залежав здебільшого від місцевих традицій або як у випадку з Нижньою Саксонією та землею Північний Рейн. Для цих типів прижилися певні назви (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Типи муніципальних статутів

Назва статуту	Характеристика статуту
Північнонімецький Статут міських рад ("британська модель": Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія)	З директором громади (директор міста, старший директор міста; назва залежить від розміру громади), який обирається радою на час головою адміністрації громади та правим представником громади, а також з бургомістром/обербургомістром (тобто старшим бургомістром. Ця посада існує у великих містах з розподілом на міські райони, на чолі яких стоять просто бургомістри) як головою ради (обирається з його членів) та представником громади. І голови комітетів обираються також із її середовища (що сприяє збільшенню кількості комітетів). Північнонімецький статут міських рад є "моделлю, що відслужила", через деякий перехідний період як у Нижній Саксонії, так і в землі Північний Рейн-Вестфалія на її місце заступить тип статуту, який швидше слід зарахувати до Південнонімецького статуту міських рад.
Магістратський статут («прусска модель»: Гессен і в містах Шлезвіг-Гольштейна)	З офіційним урядом міста (магістратом) під головуванням почесного, вибраного радою (обербургомістра, який є, однак, лише <i>primus inter pares</i> .
Бургомістерський статут (Рейнланд-Пфальц, Саарська область),	Відрізняється від Південнонімецького статуту міськрад, власне тільки тим, що бургомістр обирається не шляхом прямих виборів, а радою. Після того, як Рейнланд-Пфальц та Саарська область запровадили прямі вибори бургомістра, цей тип статутів фактично вийшов із вжитку. Рейн ланд-Пфальц в 1973 р. ввів для громад з населенням понад 15 тис. осіб президія міста, що складається з обербургомістра та чиновників як офіційного уряду міста. Тим самим тут модель комунального статуту змістилася у напрямі магістратського статуту.
Південнонімецький статут міськради (Баден-Вюрттемберг, Баварія)	З (обер-) бургомістром, який обирається шляхом прямих виборів усім населенням громади і який на своїй посаді поєднує головування у раді громади (і всіх його

	комітетах), керівництво адміністрацією та представництво громади назовні (загальне представництво та правове представництво). У силу забезпеченості повноваженнями і як народний обранець він стає тут майже обраним на час королем, який домінує в раді.
--	---

Джерело: складено автором на основі [1].

Ці різні типи муніципальних статутів певним чином впливають на те, яким чином і через які органи здійснюватиметься муніципальна політика, а також на результати її діяльності. І аналіз функціонування системи місцевого самоврядування у конкретних землях має, відповідно, проводитись з урахуванням впливу типу комунального статуту. У узагальненому вигляді ситуація навколо типів муніципальних статутів до кінця 1990-х рр. суттєво змінилася у бік більшої уніфікації. Половина земель (Баден-Вюрттемберг, Баварія, Північний Рейн-Вестфалія, Райнланд-Пфальц, Саарська область, Саксонія, Тюрінгія і частини Нижня Саксонія) віддала перевагу південнонімецькому статуту (два керівні органи: рада і бургомістр, який є головою громади), отже політологи охарактеризували цей процес як «переможна хода південнонімецького муніципального статуту».

Перший крок до відновлення ролі громад та місцевого самоврядування був зроблений останнім парламентом НДР, Народною палатою, за п'ять місяців до возз'єднання. 17 травня 1990 р. Народна палата НДР прийняла новий муніципальний статут і створила цим основу самоврядування міст і громад. 22 липня 1990 р. Народна палата ухвалила закон про запровадження земель, яким вона відновила розпущені в 1952 р. землі Бранденбург, Мекленбург-Форпоммерн, Саксонію, Саксонію-Анхальт і Тюрінгію, і так само законом призначила вибори в земельні парламенти (ландтаги). Вже 23 серпня 1990 р. Народна палата після дебатів на екстреному засіданні прийняла рішення про входження НДР в зону дії

Основного закону ФРН за ст.23 з набранням чинності з 3 жовтня 1990 р. 31 серпня у Східному Берліні договір про об'єднання, схвалений 20 вересня обома німецькими парламентами. 12 вересня 1990 р. міністри закордонних справ чотирьох країн-переможниць та обох німецьких держав підтвердили в «Договірі про остаточне врегулювання щодо Німеччини» (Договір «два плюс чотири»), що об'єднана Німеччина набуває «повного суверенітету у своїх внутрішніх та зовнішніх справах». 3 жовтня 1990 р. Бундестаг зібрався вперше як загальнонімецький парламент у будівлі Берлінського Рейхстагу. Він був розширений на 144 депутати колишньої Народної палати НДР. А після виборів у Німецький Бундестаг 2 грудня 1990 р. Федеративна республіка Німеччина отримала перший парламент, що вийшов із загальнонімецьких виборів.

Внаслідок інтеграції до Європейського Союзу додався ще один рівень, який своїми рішеннями прямо чи опосередковано вплинув на всі рівні аж до рівня громад. Прикладом цього є положення про охорону довкілля та праці, всеєвропейські конкурси розміщення громадських замовлень, запровадження муніципального виборчого права країн-членів ЄС.

Особливо важливе значення має у разі прийнята 1985 р. Європейська хартія про місцеве самоврядування, яка характеризує органи місцевого самоврядування як «одну з основ будь-якого демократичного ладу» і дає чітке визначення поняття місцевого самоврядування та її компетенцій, підкреслюючи, що останні визначаються законом. Відповідно до закону федеральні землі відповідають за прийняття того чи іншого муніципального статуту – положення про громади: як вже було сказано вище, кожна земля має право приймати свій статут. І хоча все частіше звучать вимоги уніфікації статутів, досягти цього можна лише шляхом

домовленості чи свідомого вибору на користь найпереконливішої моделі. Але такою поки що не визнається жодна. Спільним всім муніципальних статутів у Німеччині є певне докорінне розуміння комунальної політики як швидше неполітичного управління через раду громади, як колегіального органу управління. Правового поділу на законодавчу та виконавчу функцію немає. Більш того, рада як представницький орган селища/громади вважається органом управління, причому керівна рада та виконавча адміністрація пов'язані один з одним через посаду головного керуючого бургомістра.

Система місцевого самоврядування в Німеччині характеризується ще одним важливим фактом, що підкреслює демократичність управління на муніципальному рівні та його колегіальність, що виходить за межі громади, і що пов'язує муніципальний та земельний рівні крім юридичних ще й громадськими узами: міські громади утворюють недержавні аналогії з іншими німецькими парламентами «таг» (бундестаг, ландтаг) «штедтеттаг» (Staedtetag). Ми будемо надалі для позначення таких організацій користуватися терміном «конгрес міст», що вже прижився. Земельні конгреси міст відіграють роль посередників між містами і громадами і земельними урядами і ландтагами. У матеріалах Конгресу міст землі Північний Рейн-Вестфалія завдання конгресу визначаються таким чином: «З положень міст і громад впливають і завдання Конгресу міст землі Північний Рейн-Вестфалія. Він вирішує насамперед такі три завдання:

- Активно представляти у ландтазі та земельному уряді та багато чисельних інших організаціях місцеве самоврядування загалом та міста особливо.

- Консультувати свої міста-члени конгресу та інформувати їх про всі значущі для муніципалітетів події.

- Організувати обмін досвідом між містами-членами конгресу та сприяти йому в численних органах».

Для забезпечення виконання цих завдань Конгрес міст землі Північний Рейн-Вестфалія видає щомісячний журнал «Eildienst Information für Rat und Verwaltung». У ньому публікується інформація членів конгресу, статті та повідомлення зі сфери муніципальної практики, інформація про модельні проекти міст, які поглиблюють обмін досвідом між містами-членами конгресу. Сама ж робота Конгресу документується у діловому звіті, який готується кожні два роки до зборів членів. Важливою і, що особливо слід підкреслити, традиційною особливістю німецької системи місцевого самоврядування є те, що суб'єкти місцевого самоврядування завжди прагнули обміну досвідом, щоб забезпечити ефективне функціонування системи навіть у найнесприятливішій політичній та фінансовій обстановці. Колективізм та взаємодопомога, колегіальність у прийнятті рішень проявляються у німецького народу протягом століть.

В даний час у Німеччині існує три найбільших федеральних організації міст і громад, що продовжують традиції середньовічних спілок міст. Відмінною їхньою рисою є те, що вони спеціалізуються на захисті міст різного рівня. Одна захищає інтереси великих і порівняно великих міст, насамперед міст, що мають статус федеральних земель та міст земельного значення, інша відстоює інтереси міст районного підпорядкування та громад, третя – інтереси земельних районів (Landkreise).

Насамперед слід назвати відповідно до віку Німецький конгрес міст (Deutscher Staedtetag), створений у 1905 р. Його завдання бути «провідником практичного досвіду», його мета – «європейське місто, в якому представники різних націй та різних культурних кіл спільно живуть

у душі взаємної поваги». Своїм головним завданням Конгрес вважає захист інтересів міст та представлення їх у контактах з федеральним урядом, Бундестагом, Бундесратом, а також з різними організаціями та об'єднаннями. Конгрес також консультує та інформує об'єднання міст, що входять до конгресу, про всі важливі для місцевого самоврядування процеси.

Ще більш важливу роль у плані найбільш широкого представництва інтересів міст і громад на федеральному та земельному рівні відіграє створений у 1914 р. спочатку під назвою Імперського союзу німецьких - міст, а потім отримав назву Німецького союзу міст і громад, що охоплює переважну більшість міст і громад. «Німецький союз міст та громад здійснює сьогодні представництво інтересів міст районного підпорядкування та громад.

Третьою організацією, що займається питаннями місцевого самоврядування, створеної після Першої світової війни, є Німецький - конгрес земельних районів (Deutscher Landkreistag), який називався спочатку Союзом земельних районів (Landkreisbund). Як видно з назви, він займається питаннями земельних районів (їх кількість становить нині 323), які є одночасно і суб'єктами місцевого самоврядування та найменшими державними адміністративними округами. Німецький конгрес земельних районів відіграє, таким чином, особливу роль у забезпеченні співробітництва між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, оскільки земельні райони поєднують у собі обидва типи управління. Цей конгрес спеціалізується на сприянні обміну досвідом між районами, представляє їхні інтереси у федеральних та земельних органах та організаціях.

Якісно новий етап розвитку відносин системи місцевого самоврядування з рівнями державної влади розпочався зі створенням ще 1957 р. Радою Європи Постійної конференції місцевої та регіональної влади. З метою підвищення ефективності міжнародного співробітництва з питань функціонування системи місцевого самоврядування ця Конференція була замінена заснованим у 1994 р. Радою Європи Конгресом місцевої та регіональної влади Ради Європи як консультативного органу. Функції він виконує ті ж самі, як і названі нами німецькі конгреси і союзи, але вже на європейському рівні.

Таким чином, за останні 200 років Німеччина пройшла великий і дуже повчальний для багатьох країн шлях формування ефективної системи місцевого самоврядування і продовжує вдосконалювати її на науковому рівні та на рівні практичної політики шляхом всенародного обговорення. Майже половина людей живе у великих містах із населенням понад 100 тис. мешканців. Щільність населення, становлячи 527 осіб на кв. кілометр, відноситься до найвищих у Європі. Але Північний Рейн-Вестфалія – це не тільки індустріальне серце Німеччини. Майже 52% її території зайняті під сільське господарство, тому цю землю можна цілком вивчати і як модель сучасної суверенної держави. Крім того, саме в цій землі найбільш активно займаються питаннями розв'язання проблем місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ САМОВРЯДУВАННЯ У ЗЕМЛІ ПІВНІЧНИЙ РЕЙН-ВЕСТФАЛІЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

2.1. Модернізація системи місцевої громадської влади

Федеральна земля Північний Рейн-Вестфалія є найбільшою за чисельністю та щільністю населення землею ФРН: на площі 34.080 кв. км проживає 18 мільйонів чоловік, отже щільність населення більш, ніж удвічі перевищує середню по країні. Розселення, однак, нерівномірне: у містах земельного підпорядкування щільність населення у шість разів перевищує щільність населення в інших областях землі. Північний Рейн-Вестфалія найурбанізованіша земля: із загальної кількості громад у кількості 396 23 громади є містами зі статусом земельного району. Все це говорить про те, що в таких умовах проблеми громад, особливо міст, виявляються найбільш типово, найчастіше в загостреній формі, та їх вивчення сприяє розробці профілактичних заходів та рішень в інших регіонах. Тим більше, що розбіжності в управлінні включаються в особливості функціонування самої системи місцевого самоврядування, а не в ланцюжку підпорядкованості, що починається в земельному міністерстві внутрішніх справ.

«Положення про громади землі Північний Рейн-Вестфалія характеризується з часу своєї появи величезною кількістю спроб чи намірів реформування. Ще до заснування федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія британська військова адміністрація ввела в дію у своїй зоні 1 квітня 1946 р. розпорядження № 21, яке почало діяти як так зване переглянуте Німецьке положення про громади. У ньому Німецьке

положення про громади від 1935 р. було підігнано під британські уявлення. Перш за все «принцип фюрерства» мав бути замінений на «принцип колективної відповідальності». «Парламентаризація» стала домінуючою ознакою, за якої політичне керівництво мало знаходитися в руках майбутніх голів міст або, відповідно, громад, а бургомістр мав спочатку взяти на себе виконання завдань на громадських засадах. За дорученням цієї нібито всекомпетентної ради «неполітично виконавчою» адміністрацією мав керувати штатний директор міста або громади».

Однак організаційна модель управління громадами, нав'язана британською військовою адміністрацією мала той недолік, що часто виникали неясності в розподілі владних повноважень між бургомістром, який обирався радою, радою і адміністрацією, недостатня прозорість структур, що приймають рішення, частково вводила громадян в оману. Для подолання цього недоліку необхідно було вирішити спочатку питання німецької державності, в першу чергу прийняти легітимним шляхом нову конституцію Німеччини і конституції федеральних земель.

У 1952 р., лише через два роки після прийняття ландтагом конституції землі Північний Рейн-Вестфалія, ним було прийнято Положення про громади, яке більше відповідало політичній ситуації того часу. Цей новий статут громад отримав назву Північнонімецького статуту міських рад. Згідно з новим статутом рада міста/громади залишалася, щоправда, як і раніше, законним представником комуни в правових та адміністративних справах, однак, це представництво було перенесено на директора громади, якщо рада не приймала іншого рішення для певних завдань або для окремого випадку. Почався відхід від абсолютного підпорядкування адміністрації та права винятковості ради. «Таким чином, адміністрація, представлена головним чиновником адміністрації, отримала

незабаром власний статус органу, який до сьогоднішнього дня уможливило паралельне існування ради і надалі до Положення про громади було внесено низку ґрунтовних змін у зв'язку з територіальними реформами, що проходили в Німеччині в період з 1967 по 1976 рр.

«Муніципальний статут землі Північний Рейн-Вестфалія, який представляв тип «Північнонімецький статут міських рад», передбачав, що на чолі комуни дві особи ділитимуть завдання: бургомістр на громадських засадах, який обирається радою, і директор громади/міста, який керує адміністрацією. Ця організаційна модель часто призводила до неясності владних відносин між бургомістром, главою адміністрації та радою, і висловлювалася критика, хоча принципово рада громади була відповідальною за управління, що виникли недостатня прозорість структур, що приймають рішення, боротьба компетенцій, але також і здатність управляти, що знизилася особливо у фінансовому відношенні. Багатьом подвійне керівництво було чужим. Бургомістр, наприклад, помилково навіть вважався головою адміністрації». Це наголошував у своїй зазначеній вище лекції і професор Б. Штюер. Причому він вказав ще на інший бік «двовладдя», а саме на протиправне зміщення компетенцій в одну зі сторін та неефективність управління громадами непрофесійними членами ради, що діють на громадських засадах.

Відповідно до нового Положення про громади (далі: ГО) бургомістр обирається громадянами терміном на п'ять років у процесі загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів за принципами мажоритарної виборчої системи (§ 65 ГО). Принципи виборів ті самі, що й під час виборів у бундестаг, ландтаги і муніципалітети. Вибраним бургомістром вважається той, хто отримує понад половину дійсних голосів. Якщо жоден з кандидатів не отримує більше половини дійсних голосів, то згідно із

законом про муніципальні вибори (§ 46 з II KWahlG) у другий після цих виборів тиждень проводиться перебалотування серед двох кандидатів, які - набрали найбільшу кількість голосів. За рівності голосів вирішує жереб, який має витягнути керівник виборів. Поряд з кандидатурами, що виставляються від партій або общин виборців, можуть відповідно до закону про муніципальні вибори (§15 II KWahlG) висуватися незалежні кандидати. Вибори не обов'язково мають бути альтернативними: якщо є лише один кандидат, то його буде обрано, якщо за нього проголосують щонайменше 25% усіх, хто має право обирати.

Щоб бути обраним бургомістром, кандидат має відповідати наступним вимогам: у день виборів він має бути німцем у сенсі ст.116 абз. 1 Основного закону ФРН або громадянином однієї з держав-членів Європейського Союзу та мати житло у Федеративній Республіці Німеччини, мати вік повних 23 років і не бути позбавленим виборчих прав, а також надати гарантії того, що він у будь-який час виступатиме за ліберально- демократичний устрій у сенсі Основного закону. У зв'язку з підвищенням статусу бургомістра та розширенням його адміністративних повноважень до кандидатів пред'являються тепер і більш жорсткі вимоги професійного та особистісного характеру. «Північно-рейнсько-вестфальська модель бургомістра, мабуть, тоді працюватиме, якщо висуватимуться кандидати, які мають професійну кваліфікацію управлінців і такі якості, як близькість до громадян. Однак через причетність до виборів ради вони повинні також мати певну партійну приналежність, щоб взагалі отримати шанс на висування як кандидата від партії».

Позаштатні обираються радою громади зі свого складу без попереднього обговорення. Вони заміщають бургомістра при веденні засідань ради, а також виконують у його відсутності його представницькі

функції (§ 67 (1) GO). Що ж до виконання завдань головного чиновника адміністрації, яким є бургомістр, то за його відсутності ці функції виконує перший штатний заступник бургомістра (Порядок визначення першого заступника визначається в § 67 (2) GO), а в громадах без штатних заступників (Beigeordnete) ці функції бере на себе так званий загальний заступник, який обирається радою з числа своїх же членів. До завдань штатного заступника бургомістра належить заміщення бургомістра у справах з керівництва адміністрацією та законного представництва громади. Після того, як усіх штатних заступників призначено, вони разом із бургомістром, чиновником у фінансових справах утворюють правління адміністрації, головою якого стає бургомістр (§ 70 GO). Заступники бургомістра та інші члени ради вводяться на посаду бургомістром і в урочистій формі переходять до виконання своїх завдань (§ 67(3)). Таким чином, бургомістр поєднує в собі функції «муніципального прем'єр-міністра», міністра закордонних справ», особливо коли йдеться про встановлення партнерських відносин з іншими містами та вшанування заслужених громадян громади.

Рада громади, яка відповідає за загальне управління громадою, обирається строком на п'ять років у ході загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів. Як і в парламентах, члени ради можуть утворювати фракції за партійною ознакою, причому фракція повинна складатися мінімум із двох осіб, а в раді, що налічує понад 57 членів, мінімум із трьох, у раді, що налічує понад 81 члена, мінімум із чотирьох осіб. На виконання різних завдань рада створює комітети, які формуються відповідно до чисельності членів фракцій.

Для полегшення проведення реформи та розробки нових моделей управління, вже в Положенні про громади землі Північний Рейн-Вестфалія

було запроваджено спеціальний параграф «Подальший розвиток комунального самоврядування».

Про електронне управління в Німеччині почали говорити лише з другої половини 1990-х років. Процес впровадження інформаційних технологій у систему управління розвивався стрімко: за якісь 40 років було пройдено шлях від простого отримання інформації до прямого управління [4]. «У першому поколінні муніципальні органи обмежувалися пропонованою чистою інформацією, друге представляє перший великий крок до електронного управління. А наступне третє покоління має ознаменувати виважене співвідношення між управлінням та політикою.

Для управління важливо, щоб послуги пропонувалися без зміни носія, тобто, щоб документи можна було розсилати прямо в електронній формі, без того, щоб було потрібно переходити на інший носій, скажімо, на папір. Для політики має бути важливим те, що слід прагнути максимального ступеня взаємодії та взаємозв'язку, щоб повністю вичерпати потенціал Інтернету, у тому числі й для політичної участі».

Така здатність електронного управління третього покоління пояснюється тим, що воно характеризується насамперед високим рівнем інтеграції, яка виражається через:

- групування пропозицій електронного управління щодо обставин та завдань;
- зведення докупи електронних пропозицій щодо інформації, комунікації та трансакцій;
- інтеграція різних опціональних допусків до управління (громадянське бюро, телефон/центр обробки дзвінків, WWW, E-mail, UMTS та ін.);
- внутрішньомережева інтеграція front - office і back - office, завдяки чому ділові процеси проходять від online-порталу до спеціальних розділів

застосування, де вони реалізуються доцільно, без зміни носія та в електронній формі;

- інтеграція сфер застосування, що виходять за межі одного муніципалітету (горизонтальна інтеграція), або в обміні даними з федеральними або земельними установами (вертикальна інтеграція);

- інтеграція техніки та організації через оптимізацію ділових процесів;

- технічна інтеграція, у тому числі з використанням продуктивних платформ електронного керування з урахуванням релевантних стандартів електронного керування та інших стандартів;

- інтеграція важливих елементів, реалізація яких необхідна для успішного муніципального електронного управління (фактори успіху).

З причини інституційних вихідних умов ключову роль модернізації управління відіграють федеральні землі, оскільки саме вони відповідно до конституції ФРН відповідають виконання більшості федеральних законів і, відповідно, встановлюють рамкові умови для модернізації місцевого самоврядування.

Здійснюючи нагляд, видаючи муніципальні статuti і т.д., першопрохідниками у справі модернізації управління є все-таки муніципалітети, причому, в першу чергу, це міста землі Північний Рейн-Вестфалія. При цьому особливо наголошується, що Рада громади не є начальником для бургомістра, між ними немає ієраxічних відносин.

Найбільш важливими заходами в рамках реформи є, таким чином, вже здійснена зміна правил виборів бургомістрів та їх статусу, впровадження форм безпосередньої демократії та нових інформаційних-технологій у процес формування політики органів місцевого самоврядування («електронна ратуша») та серйозні, хоч і експериментальні, спроби, обумовлені в новому положенні про громади

землі Північний Рейн-Вестфалія, перетворення традиційного органу місцевого самоврядування ратуші на центр комунальних послуг.

Хоча співпраця між організаціями публічного права і приватним сектором явище не нове, особливо в галузі створення підприємств зі змішаною економікою, у 70-ті роки в США, а з початку 80-х років минулого століття і в усіх індустріальних західноєвропейських країнах воно зазнало справжнього злету. Причому серед факторів, що зумовили таку популярність Private Partnership (PPP), називають насамперед глибокі зміни у структурі економіці. Крім того, популярності терміна Public Private Partnership сприяли, на думку німецьких вчених і суто психологічні фактори, а саме те, що він «сигналізує про готовність до кооперації».

Головним напрямом реформ стануть на думку вчених та політиків такі аспекти, як соціальні завдання, допомога молоді, охорона здоров'я, дороги, а також землекористування та турбота про ландшафт. Що ж до подальшого ходу реформи органів місцевого самоврядування, слід відзначити продовження дискусії про позицію, функції і завдання бургомістра.

При цьому визначальними, згідно з протоколом №13/942 засідання комітету ландтагу з муніципальної політики, є такі теми, як «продовження терміну служби бургомістра, розведення за термінами виборів бургомістра та Ради, подальше зміцнення компетенцій бургомістра через введення в його обов'язки виконання рішень з кадрових питань, а також різне становище бургомістра щодо правової позиції члена Ради у представницькому органі громади.

2.2. Розширення участі громадян в управлінні місцевою територією

Відповідно до ст. 20 п. (2) Основного закону ФРН будь-яка влада походить від народу і здійснюється ним через вибори та голосування, а також через особливі органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Відповідно до цієї статті стаття 28 п. (1) гарантує народу право мати свої представницькі органи також і в землях, районах та громадах, що формуються на основі загальних, прямих, вільних рівних та таємних виборів. Ця стаття також закріплює право громадян інших держав-членів Європейського Союзу обирати та бути обраними під час виборів муніципального рівня. Причому у громадах замість обраного органу можуть діяти збори громади.

У конституціях земель форми безпосередньої демократії також лише проklamуються. Так ст. 2 «Воля народу» конституції землі Північний Рейн-Вестфалія проголошує: «Народ висловлює свою волю через вибори, народну ініціативу та референдум» [13]. Докладніше про призначення народних ініціатив та референдумів йдеться у ст. 68. При цьому пункт (1) цієї статті вказує на те, що на референдум можуть виноситися питання щодо прийняття законів, їх зміни або скасування, але тільки такі, що належать до сфери земельного законодавства. Вносити на референдум питання щодо фінансів, відрахувань тощо не дозволяється. Але якщо уряд не дозволяє проводити той чи інший референдум, ініціатори можуть звернутися до Конституційного суду. Цей пункт містить також важливу вимогу про те, що на референдум має виноситися розроблений та обґрунтований законопроект. Вчені надають великого значення цій вимозі, оскільки вона націлена на те, щоб перешкодити появі величезного потоку

вимог референдуму. «Референдуми мають вести до ухвалення законів, а не залишатися просто протестом виборців». Тому такі форми безпосередньої демократії як не обов'язкові ініціативи чи участь громадян у підготовці рішень, які прийматимуть інші органи громади, деякі автори називають «несправжніми формами» безпосередньої демократії, оскільки компетенція щодо прийняття рішення все одно залишається як і раніше в руках представницького органу громади.

Конституція землі Північний Рейн-Вестфалія містить у п. (3) тієї ж статті також вказівку на те, що ініціатором референдуму може бути земельний уряд, якщо внесений ним закон відхилений ландтагом. При цьому у разі ухвалення закону референдумом уряд землі може розпустити парламент; якщо ж референдум відхилить закон, то уряд має піти у відставку.

Ще більш конкретизуються ці форми в земельних законодавствах з питань місцевого самоврядування, а саме в положеннях про райони та громади. Так, у Положенні про райони землі Північний Рейн-Вестфалія міститься параграф 23 «Громадянська ініціатива та плебісцит», в якому йдеться про те, що громадяни можуть самі замість районного парламенту (крайстаг) приймати рішення у будь-якій справі районного значення, тобто здійснити плебісцит. Далі у 7 пунктах цього параграфу визначаються правила проведення, які, однак, можуть бути скориговані міністерством внутрішніх справ землі (п. 9).

Щоб розширення механізмів прямої демократії охопило за можливістю більшу частину населення громади, у Положенні міститься визначення жителів та громадян громади. Так, у §21п. (1) говориться, що мешканцем є той, хто проживає в громаді, а в п.(2) говориться, що громадянином є той, хто має право брати участь у муніципальних виборах.

Кожен житель громади (таким вважається той, хто проживає в громаді щонайменше три місяці та має вік мінімум повних 14 років: (§ 25 Положення про громади), окремо або у спільноті з іншими (§ 24 Положення про громади), має право звернутися з письмовою скаргою або пропозицією (Einwohnerantrag) за порадою до громади або району міста та отримати відповідь на це звернення, яке повинні підписати щонайменше 5% мешканців поселень, що входять до земельного району, або 4% жителів міста земельного значення (§ 25 п.(3)) Положення про громади.) Звернення повинно містити виклад пропозиції або скарги та обґрунтування (§ 25 п.(2) Положення про громади).

Інша справа – громадянська ініціатива (Bürgerbegehren) та плебісцит (Bürgerentscheid), коли громадяни громади заявляють про своє бажання самим вирішити якийсь питання (§ 26 Положення про громади). Тут теж повинен дотримуватися певний кворум підписів, причому вищий, ніж звернення мешканців, що й зрозуміло: адже рішення плебісциту зобов'язує рада і бургомістра виконувати його. Це обмеження повноважень ради громади у поєднанні з появою виборної посади штатного сильного бургомістра дозволяє навіть говорити про подвійне «позбавлення влади» рад громад. Тут є, проте, свої обмеження. По-перше, чи допустимі пропозиції, що містяться в ініціативі, чи ні, і чи буде призначено плебісцит, вирішує рада громади. Щоправда, представники ініціативної групи повинні мати можливість роз'яснити свої пропозиції на засіданні ради, і якщо рада погоджується з поданими пропозиціями, то проведення плебісциту відпадає. Якщо ж рада громади займає негативну позицію, то плебісцит має відбутися, причому протягом трьох місяців. Голосування проводиться шляхом відповіді «так» чи «ні» на поставлене запитання. Він вважається позитивно вирішеним, якщо за нього було віддано більшість дійсних

голосів, при тому, що ця більшість становить щонайменше 20 відсотків громадян громади. При рівності голосів вважається, що відповідь була негативною. Рішення плебісциту має силу рішень ради громади і може бути змінено до закінчення дворічного терміну лише з ініціативи ради новим бургомистром.

По-друге, якщо пропозиції громадянської ініціативи виходять за межі повноважень громади, наприклад, коли йдеться про рішення уряду земельного або тим більше федерального рівня, то в п. (5) § 26 Положення про громади чітко називаються винятки, куди крім згаданих входять ухвали судів, справи, що виходять за межі повноважень ради, і навіть справи, за якими протягом останніх двох років уже було проведено плебісцит.

Незважаючи на широкий розмах і популярність рух громадянських ініціатив не вирішив питання розширення прямої участі громадян в управлінні, оскільки правлячим партіям вдалося інтегрувати його в існуючу політико-адміністративну систему, і до кінця 70-х років розвиток тепер уже «законного» руху затихло. Спроби ввести плебісцити були заблоковані на муніципальному рівні в усіх землях, крім землі Баден-Вюрттемберг, де вони були введені в Положення про громади вже в 1956 році. Крім того, у цій землі партії були відлучені від можливості висування своїх кандидатів за партійними списками на муніципальних виборах, тож у центрі уваги виборців опинився професіоналізм та особистий авторитет кандидата.

Дуже важливий крок у справі аналізу того, наскільки успішно просуваються реформи у сфері місцевого самоврядування, зробив на наш погляд уже згаданий Крістоф Райхард. Виходячи з постійно згадуваного багатьма вченими, зокрема самим Райхардом, Фрішмутом і фон Кодолічем

та ін., трикутника відносин «політика – адміністрація – громадяни», К. Райхард розробив схему відносин між групами суб'єктів у процесі реформ, коментарі до якої наочно показують зміни у цих відносинах, що відбулися останніми роками (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Характеристика відносин між групами суб'єктів у процесі реформ

Відносини	Характеристика
«громадяни – політика»	Громадяни сильніше залучаються завдяки елементам безпосередньої демократії, плебісцитам.
«громадяни – адміністрація»	Орієнтація управління обслуговування посилилася; пропозиції громадянам щодо партиципації зростають.
«політика – адміністрація»	З'являються «нові» вимоги щодо управління на основі «Нової моделі управління».
«адміністрація – ринок»	Послуги дедалі більше переміщуються у сферу приватних підприємств; зв'язки публічно-приватного партнерства (Public - Private - Partnership) зростають.
«політика – ринок»	З'являються випадки надання політичного впливу та прийняття політичних рішень щодо ринку, наприклад, у зв'язку з регулюванням або приватизацією.

Джерело: складено автором.

Виділення цих сегментів відносин на рівні місцевого самоврядування має, на наш погляд, велике методологічне значення не тільки для аналізу актуального стану справ, але й для раціонального планування заходів щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування у напрямку її демократизації та підвищення ефективності, тим більше Райхард, як і І. Богуміл, підкреслює три ролі, які виконує громадянин у житті громади, тобто замовника, адресата та партиципанта (табл. 2.2).

Найпроблемнішою роллю, а точніше сказати, метою всіх реформ у системі місцевого самоврядування є роль партиципанта, постійного учасника процесу самоврядування.

Таблиця 2.2

Ролі, які виконує громадянин у житті громади

	Характеристика
Громадянин як:	громадянин як виборець політичних представників (Рада громади, бургомістр тощо);
	громадянин як (безпосередній) учасник прийняття рішень на теми місцевої політики (плановані проекти, групи користувачів, громадянські ініціативи тощо);
	громадянин як учасник процесу цивільної самопомоги та самоврядування;
	громадянин як особа, яка претендує на послуги або покупець (клієнт, споживач) громадських послуг;
	громадянин як особа, яка фінансує місцеву інфраструктуру та громадські послуги (за допомогою сплати податків, зборів тощо)».

Джерело: складено автором.

А це означає, що потрібно створити такі умови для добровільної участі на громадських засадах, щоб вони стимулювали активність навіть найпасивніших громадян. «Тут на порядку денному стоїть поліпшення внутрішньообщинних організаційних рамкових умов, а також поліпшення встановлених федеральним рівнем правових рамкових умов. У зв'язку з наявністю величезного потенціалу для добровільної партиципації є необхідним створити систему стимулювання партиципації з боку рад та адміністрацій, заохочувати збільшення кількості місць для зустрічей і

контактних пунктів і особливо об'єднання місцевих пунктів зустрічей у єдину мережу».

Вирішальний прорив у напрямку активізації добровільної партиципації громадян здійснило впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій у рамках «нової моделі управління», що дозволяє кожному громадянину перманентно брати безпосередню участь в управлінні справами громади. Як уже говорилося вище, ця можливість отримала назву «електронна ратуша». «З електронізацією пов'язують не лише нові можливості виробництва, послуг, а й надання їх громадянкам та громадянам як клієнтам; вона пропонує також нові шанси демократизації формування політичної волі і співучасті громадян у виробництві та розподілі громадських товарів і послуг, які досі майже не використовуються.

Розглянемо тимчасово залишений нами осторонь такий традиційний спосіб участі громадян в управлінні як вибори. На перший погляд цей спосіб надто опосередкований, щоб говорити про ефективний вплив пересічних виборців на політику, тим більше що згідно з конституцією ФРН обрані депутати відповідають лише перед своєю совістю і не пов'язані жодними обіцянками та наказами і, отже, протягом усього легіслатурного періоду на них виборці більше не можуть впливати. Тим не менш, оскільки вибори є головним інструментом формування публічної влади, ми не можемо обійти увагою особливості виборів до місцевих органів самоврядування в землі Північний Рейн-Вестфалія.

По-перше, слід зазначити, що правила гри при муніципальних виборах визначаються, як і в інших землях, законом про муніципальні вибори та конкретизуючими деталями Положення про муніципальні вибори. Здебільшого вони повторюють положення Основного закону ФРН.

Прикладом є право брати участь у виборах, тобто згідно з Положенням про громади цієї землі вважатися громадянином громади, а не просто мешканцем, мають особи, які проживають у громаді не менше трьох місяців на умовах основного місця проживання. Завдяки цьому рішенню вже у вересні 1999 р., коли воно було введено, близько 440 тис. громадян Європейського Союзу, а також близько 325 тис. 16- та 17-річних молодих людей отримали можливість скористатися правом участі у муніципальних виборах.

По-друге, до 1999 р. обиратися могли лише кандидати від політичних партій, і найсильніша фракція, відповідно, виставляла почесного бургомістра. Згідно з реформою з вересня 1999 р. прямі вибори штатного бургомістра вперше дозволили провести різницю між виборами особистості та партії. Тим самим громадяни громади отримали більше можливостей наполягти на обранні гідного кандидата.

Незважаючи на те, що депутати за конституцією вільні від будь-яких обіцянок, є спосіб посилити вплив виборців на партії, змушуючи їх висувати найбільш гідних кандидатів і серйозніше ставитись до своїх передвиборчих програм та контролю за їх виконанням. Майже у всіх землях ФРН крім Північного Рейна-Вестфалії, Бремена та Саарської області ці технології виборів запроваджено на муніципальному рівні. Причому в землях Баден-Вюрттемберг, Баварія і Рейнланд-Пфальц при виборах до ради міста/громади кожен виборець має стільки голосів, скільки місць у раді, які він може акумулювати або розподілити свої голоси щодо окремих кандидатів у різних списках.

РОЗДІЛ 3

ТРАНСФОРМАЦІЯ РОЛІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

Політичні партії відіграють у Німеччині, як і в більшості країн з представницькою демократією, важливу роль у формуванні органів законодавчої та, відповідно, виконавчої влади. Але прямий вплив партій на парламентаріїв заборонено конституцією, і виконувати чи не виконувати рішення партії вирішує кожен народний обранець сам за себе, а партії не мають права відкликання незгодного. Такі ж положення містять і конституції федеральних земель, наприклад, ст.30 п.(2) і ст.31 п.(1) конституції землі Північний Рейн-Вестфалія. Зрозуміло, вибори членів ради громади та бургомістра, а також формування фракцій підкоряються тим самим правилам. Але оскільки органи місцевої влади є державною владою, то й вплив партій на цьому рівні проявляється дуже слабо. Так Г. Лембрух зазначає, що партії на цьому рівні суспільного життя є лише «громадськими організаціями серед інших громадських організацій».

На муніципальному рівні політичні партії змушені працювати за залишковим принципом і, відповідно, застосовувати іншу тактику, намагаючись отримати собі максимум іменитих городян. У цьому Х.-Г. Велінг зазначає, що така тактика набуває тим більшого значення, чим менший розмір громади. Особливо важко було партіям рекрутувати муніципальний персонал у нових федеральних землях невдовзі після об'єднання двох Німеччин: відсоток членів партій по відношенню до всього населення тут особливо малий.

Розмір комун/громад має велике значення для політичних партій, адже чим більше місто, в якому партія перемогла на виборах, тим більше буде і її політичний вплив. Але тут відзначається дуже неприємна для політичних партій тенденція: що більше місто, то менше виборців приходить до урн. І це до того ж на загальному фоні зниження активності виборчих осіб на всіх рівнях виборів.

Тож, на нашу думку, запровадження можливості обирати бургомістра не лише за партійними списками та скасування 5-відсоткового бар'єру сильно послабили можливості, особливо великих партій, впливати на вибори вже на процедурному рівні, оскільки тепер маргінальні партії зможуть відтягувати частину електорату на себе.

Щоб остаточно не втратити свого впливу на комунальну політику внаслідок послаблення своєї ролі при сильних та авторитетних бургомістрах, партіям слід на думку політологів зробити ще один крок, а саме рознести за часом та за тривалістю легіслатурного періоду вибори бургомістрів та рад міських депутатів, як це зроблено у землі Баден-Вюрттемберг. Там незалежний обирається на вісім років, рада ж обирається в інший час і до того ж лише на п'ять років. Завдяки цьому участь авторитетних кандидатів у бургомістри не послабить уваги до виборів до міськради/ради громади, і, відповідно, вибори до ради у свою чергу не заважатимуть виборам бургомістра. Тож і в землі Північний Рейн-Вестфалія також замислюються про рознесення термінів цих виборів та продовження службових повноважень бургомістра до шести чи семи років, адже від цього виграє і демократія та ефективність органів місцевої влади.

Втім, мажоритарна система виборів залишає партіям ще одну можливість обрати бургомістра зі свого середовища. Але цю можливість можуть реалізувати лише партії, які здобули абсолютну більшість у раді

міста чи, відповідно, сільської громади. Справа в тому, що якщо жоден кандидат у бургомістри не набере понад 50 % голосів, на другому за виборами тижні проводиться перебалотування серед двох кандидатів, які набрали найбільшу кількість голосів. Але якщо кандидат для перебалотування залишиться в однині, то за нього мають проголосувати щонайменше 25 % усіх, хто має право голосувати. Якщо цього відсотка не досягнуто, то бургомістр обирається за погодженням. Так само мають відбуватися вибори бургомістра, якщо немає жодної кандидатури взагалі або якщо обраний бургомістр відмовиться від обрання.

Ускладнює вибори домінуючим партіям і те, що на муніципальному - рівні в багатьох землях бар'єр для дрібних і непопулярних партій або знижений, або знятий взагалі, як, наприклад, в землі, що цікавить нас, Північний Рейн-Вестфалія, через що частина голосів виборців відтягується від домінуючих партій, часом значно скорочуючи розрив між ними і тим самим позбавляючи їх абсолютної більшості у радах. Але проблеми для домінуючих партій не закінчуються. Дрібні партії та виборчі блоки не лише позбавили їх певної частини голосів під час виборів, а й позбавляють їх значних фінансових коштів. Справа в тому, що згідно з Положенням про громади землі Північний Рейн-Вестфалія фракції всіх партій отримують з бюджету міста/громади асигнування на речі та людей для ведення своїх справ.

Підсумовуючи вище наведене, необхідно зазначити, що партії хоч і продовжують грати роль важливих акторів у політичній системі, що спирається на представницьку демократію, їх значення завдяки запровадженню прямих виборів бургомістрів, і навіть можливостей акумулювання голосів під час виборів міських і обшинних рад значно знизилася, бо на державному рівні більше голосують за конкретних

особистостей та програми дій, ніж за політичні партії. Крім того, політологи відзначають ще й те, що виборці стали рухливішими, а прив'язка до соціального середовища ослабла і непостійні у своїх уподобаннях виборці відіграють все більш значну роль.

Навіть на муніципальному рівні, як було показано вище, партійна приналежність принаймні під час виборів рад громад грала вирішальну роль. Цей факт забезпечив і високу явку виборців. А це говорить на користь того, що партії і вибори все ще є основним елементом демократичної участі громадян в управлінні країною, а для великих сучасних держав і єдиним, що забезпечує стабільну і довгострокову роботу державного механізму. Тим більше, як показують результати виборів, роль партій на виборах тим вища, чим більший населений пункт, особливо це видно у великих містах.

ВИСНОВКИ

Підбиваючи загальні підсумки дослідження, можна зробити такі висновки.

1. Місцеве самоврядування завжди знаходилося у сфері уваги уряду Німеччини і з часів Священної римської імперії німецької нації («Золота булла» Карла IV від 1356 року) при кожній зміні державного устрою воно зазнавало реформування з боку центральної влади.

2. Важливою відмінністю нинішньої муніципальної реформи в Німеччині є те, що методологічні функції взяли на себе традиційно існуючі федеральні та земельні конгреси та спілки міст і громад, а також створений при Конгресі міст Німеччини Координаційний, колективний комітет зі спрощення управління (KGSt).

3. Місцеве самоврядування в Німеччині функціонує на основі політико-правових принципів, закріплених у Європейській хартії самоврядування, насамперед субсидіарності.

4. Нинішня модернізація системи місцевого самоврядування в Німеччині, що здійснюється в ході комплексної програми «Агенда», має на меті впровадження Нової моделі управління (New Public Management), суть якої полягає в наступному: 1) скорочення обсягу державних доручень, 2) розведення управлінських та виробничих функцій органів місцевої влади та перетворення ратуші на «підприємство комунальних послуг» через реалізацію public-private-partnership; 3) запровадження у всій країні прямих виборів бургомистра та голосування у формі плебісцитів та референдумів, 4) впровадження інформаційних технологій у сферу місцевого самоврядування («електронна ратуша»), у тому числі як засоби забезпечення прямої демократії.

5. Під впливом розчарування громадян у партіях та зростання впливу таких громадських організацій, як конгреси міст і громад федерального та

земельного рівнів, а також зростаючої мобільності населення та особливостей виборчої системи, що допускає акумулювання голосів, роль партій на місцевому рівні дуже незначна порівняно з регіональним та федеральним рівнем. Ця специфіка виявляється у наступному: 1) партійна приналежність кандидатів ще зберігає значення під час виборів до ради громади; 2) партійна приналежність кандидата на посаду бургомістра не має значення, важливі лише його особистісні характеристики та професіоналізм; 3) кандидат не повинен бути членом будь-якої політичної партії, а в деяких землях (наприклад, у Баден-Вюрттемберзі) партії і зовсім не мають права виставляти свої кандидатури на виборах бургомістра; 4) є ознаки бажання поширити цей досвід Баден-Вюрттемберга і на землю Північний Рейн-Вестфалія.

6. Розпочаті в комунах реформи структури управління мають також на меті розпустити існуюче тісне сплетіння ради та адміністрації шляхом збільшення легіслатурного періоду для бургомістрів та проведення виборів бургомістрів та ради громади у різні терміни. Як результат очікується чіткіший розподіл функцій між радою і бургомістром і, відповідно, прозорість і більша ефективність і доступність в управлінні.

7. У рамках реформи системи місцевого самоврядування у ФРН і, зокрема, у землі Північний Рейн-Вестфалія, також проводяться заходи, що включають, з одного боку, перебудову окремих сфер управління та відносин між ними, насамперед перетворення їх на самостійно господарюючі галузеві сфери, з іншого боку, запровадження по всій території землі нових організаційних структур.

8. Впровадження нових інформаційних технологій у систему управління на муніципальному рівні має ще й методологічне значення, бо громада стає своєрідним полігоном для відпрацювання ефективності цього

способу підвищення ступеня участі громадян в управлінні спочатку громадою, а потім і країною. Крім того, електронізація сприяє не лише демократизації формування політичної волі та співучасті громадян у виробництві та розподілі громадських товарів та послуг. Вона створить у майбутньому можливість прямої участі громадян в управлінні країною. Община безперечно зможе виконати це завдання, оскільки поєднує в собі властивості політичної одиниці та основного осередку громадянського суспільства, адже крім того, що організація побуту є важливим державним завданням, покладеним на муніципалітети, держоргани нерідко ще особливо доручають громадам виконання суто державних завдань.

9. Реформа системи місцевого самоврядування в землі Північний Рейн-Вестфалія стосувалася реформування системи управління громадами (Gemeinde) та районами (Kreis). Було прийнято нові Положення про райони та громади землі, причому реформа районів, що поєднують у собі місцеву та державну (регіональну гілку) влади, вважається закінченою, а реформа власне місцевого самоврядування продовжується і надала наступні проміжні результати: змінено статуси ради громади та бургомістра: рада вирішує, що робити, бургомістр – як робити; бургомістр відтепер є головним чиновником адміністрації та єдиним законним представником громади; рада громади та бургомістр обираються тепер у ході загальних, прямих, вільних, рівних та таємних виборів; вибори бургомістра не обов'язково мають бути альтернативними: єдиного кандидата буде обрано, якщо за нього проголосує не менше 25% усіх, хто має право обирати; у новому Положенні закріплені відтепер також форми безпосередньої - демократії: громадянські ініціативи та референдум; до питань, що виносяться на референдум, повинні обов'язково докладатися обґрунтування та кошторис витрат на перетворення; нова модель управління інтенсивно

впроваджується як у формі пілотних проектів, так і через цілісний підхід до розбудови системи місцевого самоврядування; для полегшення проведення реформи та розробки нових моделей управління до Положення про громади землі Північний Рейн-Вестфалія запроваджено спеціальний параграф «Подальший розвиток комунального самоврядування (Застереження про експериментування)» (§ 126), а з 1998 року набрав чинності вже спеціальний закон по моделях муніципалізації (Kommunalisierungsmodellgesetz), що дозволяє проводити модельні експерименти, але за обов'язкової умови, щоб не торкалися права громадян.

10. Новим елементом муніципального самоврядування в землі Північний Рейн-Вестфалія, який зберігся в наступних редакціях Положення про громади від 14 липня 1994 р. і 29 серпня 2003 р., став поділ великих міст на округи і створення в них окружних представництв як засобу компенсації віддаленості органів управління, що виникла у зв'язку з укрупненням громад від пересічних громадян.

11. Процеси лібералізації та приватизації виконання завдань комунальної сфери йдуть у Німеччині вже не стихійно, не як окремі ініціативи окремих громад, а в рамках політики федерального уряду та ЄС.

12. З новацій, які здійснюються в рамках реформи системи місцевого самоврядування, є 1) впровадження «електронного управління»; 2) здійснення уточнення та ранжування завдань, які вирішуються органами місцевого самоврядування; 3) до питань, що виносяться на референдум, повинні обов'язково додаватися обґрунтування та кошторис витрат на перетворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у ФРН. Огляд. А. Ткачук / Вольфанг Гизевиус. Політика місцевого самоуправління в ФРГ. Фонд Фридриха Еберта. 1995 год. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=980:27a-a5-&catid=46:i--&Itemid=122
2. Дегтярьова І.О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / І.О. Дегтярьова // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – № 2 (20): У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 144-148.
3. Дунаєва Л.М. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування (політико-правовий аналіз) / Л.М. Дунаєва // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 26. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – С. 594-603.
4. Місцеве самоврядування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/article/1291>
5. Некряч А.І. Місцеве самоврядування України та європейський досвід: шлях до співпраці / А.І. Некряч // Вісник Львівського університету: серія міжнародних відносин. – Львів: Львівський національний університет ім. І. Франка. – 2003. – Вип. 11. – С. 61-67.
6. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Текст] : наук. розроб. / авт. кол. : О.Д. Лазор, Х.М. Кохалик, І.П. Шелепницька [та ін.] ; за наук. ред. О. Д. Лазор. – К. : НАДУ, 2009. – 44 с.

7. Старцев Я.Ю. Державне та муніципальне управління в зарубіжних країнах / Я.Ю. Старцев. – К., 2005. – 207 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z330_page_20.html.
8. Федеральний статистичний центр ФРН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/Regionals/Regionales.psml>
9. Хартія Ради Європи від 15.10.1985 «Європейська хартія місцевого самоврядування» (редакція від 16.11.2009) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036
10. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство – питання співвідношення / Г. В. Чапала // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 1000-1005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12hgvсрс.pdf>.
11. Чапала Г.В. Громадянське суспільство і місцеве самоврядування – концептуальні засади взаємодії / Г. В. Чапала // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Випуск 10. – 2005. – С. 12-21.
12. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення / Г. В. Чапала // Право України – 2004. – № 2. – С. 127-132.
13. Demokratische Gemeindeverfassung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands vom September/Okttober 1946 [Електронний ресурс] // Amtsblatt der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern 1946 S. 113. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/de/mv/gemeindeverfassung46.htm>.

14. Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 [Elektronischer ресурс] // Reichsgesetzblatt 1935 I S. 49. – Режим доступа: <http://www.verfassungen.de/de/de33-45/gemeindeordnung35.htm>.
15. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974 [Elektronischer ресурс] // Gesetzblatt der DDR 1974 I S. 432. – Режим доступа: <http://www.documentarchiv.de/ddr.html>.
16. Die Verfassung des Deutschen Reichs «Weimarer Reichsverfassung» vom 11. August 1919 [Elektronischer ресурс] // Режим доступа: <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>.
17. Engeli C. Quellen zum modernen Gemeindeverfassung in Deutschland / C. Engeli, W. Haus (Hrsg.). – Stuttgart: Kohlhammer, 1975. – 811 S.
18. Gern A. Deutsches Kommunalrecht / A. Gern [Текст]. – 3. Aufl. - Baden-Baden: Nomos, 2003. – 766 S.
19. Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957 [Elektronischer ресурс] // Gesetzblatt der DDR 1957 Teil I S. 65. – Режим доступа: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/kommunalverfassung57.htm>.
20. Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 [Elektronischer ресурс] // Gesetzblatt der DDR 1990 I S. 255. – Режим доступа: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr90-kommunalverfassung.htm>.
21. Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. Juli 1952 [Elektronischer ресурс] // Gesetzblatt der DDR 1952 S. 613. – Режим доступа: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr52.htm>.
22. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S.1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. S. 944)

- [Elektronний ресурс] // Режим доступу :
<https://dejure.org/gesetze/GG/28.html>.
23. Knemeyer F.-L. Gemeindeverfassungen / F.-L. Knemeyer // Kommunalpolitik: politisches Handeln in den Gemeinden / H. Wollmann / R. Roth (Hrsg.). – 2 Aufl. – Opladen: Leske und Budrich, 1999. – 104-122
24. Nierhaus M. Kommunalrecht für Brandenburg [Текст]. – Baden-Baden: Nomos, 2003. – 202 S.
25. Schrameyer M. Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung / M. Schrameyer. – Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2006. – 230 S.
26. Stier-Somlo F. Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechtes / F. Stier-Somlo // Archiv des öffentlichen Rechtes [Текст]. – 1929. – Bd. 17. – 1-12 S.
27. Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 [Elektronний ресурс] // Режим доступу: <http://verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>.
28. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31.08.1990 [Elektronний ресурс] // Bundesgesetzblatt 1990 Teil II S. 889. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/einigvtr/gesamt.pdf>.
29. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland / Основний закон Федеративної Республіки Німеччини [Elektronний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
30. Engel E. Die deutsche Stadt im Mittelalter / Evamaria Engel. – München: Albatros, 1993. – 365 S.