Ю. Демократические транзиты (теоретико – методологические и прикладные аспекты). – М., 1999. **8.** Михальченко М. І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи. – Дрогобич: ВФ «Відродження», 2004. – 488 с. **9.** Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. – М., 2000. – 320 с. **10.** Растоу Д. А. Переходы к демократии: попытка динамической модели / Д. А. Растоу // Полис. – 1996. – № 5. – С. 10. **11.** Тарасов И. Н. Идеологическое перепутье Центрально – Восточной Европы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/ ideologicheskoje_pereputje_centralno-vostochnoj_jevropy_2008 – 12 – 27.htm. **12.** «Третья волна демократизации» и теории демократического транзита / Политология: Учебник для вузов / Под. ред. В. А. Ачкасова, В. А. Гуторова. – М.: Высшее образование, 2010. – 692 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http: // politics.ellib.org.ua/pages-2552.html 17. **13.** Хантинготон С. Политический порядок в меняющихся общества / С. Хантингтон : пер. с англ. – М., 2004. **14.** Хантинготон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон : пер. с англ. Л.Ю. Паниной. – М.: «РОССПЕН», 2003. – 368 с. **15.** Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 603 с. **16.** Шестопал Е. Взаимоотношения граждан и власти в ходе демократического транзита в России. Теоретические проблемы // Логос. – 2003. – № 4 – 5 (39). **17.** Шмиттер Ф. Угрозы . – дилеммы демократии // Век XX и мир. – 1994. – № 7 – 6. **18.** Яжборовская И. С. Трансформация избирательных систем и выборы в странах Центрально – Восточной и Юго – Восточной Европы // Новая и новейшая история. – 2008. – № 2. – С. 3 – 20. **19.** Doorenspleet R. Reassessing three Waves of Democratization // World Politics. – 2000. – April. – Vol. 52. – № 3. – С. 384 – 406. **20.** Fish M. St. Democracy Deriled in Russia: The Failure of Open Politics. – Cambridge, 2005. – 189 p. **21.** Frič P. a kol. Korupce na český spůsob. – Praha, 1999. **22.** O'Donnell G., Shmitter Ph. Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies. Baltimor, 1986. **23.** Snyder J. From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict. – N.Y.; London: W.W. Norton & Company, 2000. – 382 p. **24.** Zakaria F. The Rise of Illiberal Democracy // Foreign Affairs. – 1999. – № 6 (November/December). – P. 22 – 43.

УДК 94(430) : 323 (2) **Чорногор Я. О.**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ФРН: ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ І ГРОМАДИ

У статті розглянута система місцевого самоврядування у ФРН, особлива увага в аналізі місцевого самоврядування була приділена взаємодії влади та місцевої громади. Досвід ФРН демонструє, що ефективним є саме таке місцеве самоврядування, в якому активно беруть участь громадяни.

Ключові слова: *ФРН, місцеве самоврядування, центральна влада, громада, демократія, федерація.*

В статье рассмотрена система местного самоуправления в ФРГ, особое внимание в анализе местного самоуправления было уделено взаимодействию власти и местной общины. Опыт ФРГ показывает, что эффективным является такое местное самоуправление, в котором активно участвуют граждане.

Ключевые слова: *ФРГ, местное самоуправление, центральная власть, общество, демократия, федерация.*

In this paper the system of local self-government in Germany, the emphasis in the analysis of local self-government was given to interaction between government and the local community. The experience of Germany shows that it is effective to local government, which is actively involved citizens.

Keywords: *Germany, local government, central government, community, democracy and federation.*

Місцеве самоврядування в ФРН є прикладом реалізації континентальної системи місцевого самоврядування у поєднанні з федеративним устроєм держави. Саме засади федералізму у поєднанні з демократичним ладом, що ґрунтуються на конституційних нормах Основного закону, зумовили широку компетенцію органів місцевого самоврядування і значну незалежність місцевого самоврядування в цілому [1].

Розкриття специфіки та напрямів функціонування місцевого самоврядування у зарубіжних країнах отримало своє відображення у працях ряду вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема Р. Агранoффа, О. Батанова, Т. Брауна, М. Баймуратова, Е. Деттона, В. Єремяна, Ф. Люшера, Л. Мамута, А. Ткачука, А. Хрустальова, Д. Хашке, О. Фролова, В. Шаповала, Г. Чапала та ін. Однак, детального політологічного аналізу системи місцевого самоврядування у ФРН не було зроблено, адже увага приділялася, в основному, аспектам функціонування місцевого самоврядування з точки зору юриспруденції та державного управління. Або, навпаки, розглядалася проблематика співвідношення місцевого самоврядування і громадянського суспільства [2; 3].

Загалом, питання природи місцевого самоврядування є досить поширеним у літературі. Місцеве самоврядування розуміється як частина громадянського суспільства поряд із такими його інститутами, як сім'я та громадські організації. Існує також і протилежний підхід, коли місцеве самоврядування розглядається як елемент механізму держави – децентралізоване державне управління. Для вирішення питання, чи є місцеве самоврядування складовою частиною громадянського суспільства, потрібно врахувати низку тенденцій, характерних для сучасного стану розвитку інститутів місцевого самоврядування [4, 127]. У статті ми розглянемо механізми та тенденції функціонування місцевого самоврядування Німеччини.

У світі існує три основні системи місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна (романо-германська) та іберійська. В Європі, зокрема, в Німеччині, поширена континентальна система місцевого самоврядування. Ця система місцевого самоврядування характеризується поєднанням державних органів управління (центральних) та органів місцевого самоврядування (місцевих (комунальних)

представницьких органів). Проте, у ФРН в силу федерального устрою ця система має певні особливості. Так, у федеральних землях уся влада належить місцевим органам, які реалізують загальнодержавну політику на місцях.

Комунальне самоврядування як символ громадянської свободи має в Німеччині давню традицію: сягає до привілеїв вільних міст Середньовіччя [5]. Розглядаючи досвід організації місцевого самоврядування Німеччини, слід зазначити, що місцеве самоврядування як принцип політичної організації та державного ладу було вперше обґрунтовано у працях Л. фон Штейна. Він вбачав у місцевому самоврядуванні гарантію зміцнення держави та підвищення якості роботи її адміністративного апарату, а також вважав, що місцеве самоврядування сприяє становленню в державі демократії знизу вгору і формує самосвідомість мас. Сучасна система місцевого самоврядування ФРН ґрунтується на прусському міському статуті 1808 р., розробленому Л. фон Штейном, який передбачав необхідність формування міських зборів депутатів, що обирали магістрат як вищий адміністративний орган. Значення статуту полягало у підвищенні ролі міст і комун у державному механізмі, створенні засад громадянського самоврядування, пробудженні політичного інтересу громадян завдяки їх участі у місцевому управлінні [6, 63].

Федеративна Республіка Німеччина характеризується як країна з розвиненою демократичною структурою влади і широким місцевим самоврядуванням. Організація влади у федеральних землях Основним законом не регулюється. На сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається в першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок – структура цих органів і їх компетенція відрізняється в різних землях ФРН [7].

Законодавчу владу в землях здійснюють представницькі органи, що іменуються в більшості земель ландтагами (земельними парламентами). У містах-землях вони носять інші назви – громадські збори в Бремені і Гамбурзі, палата представників в Берліні. Скрізь, окрім Баварії, вони мають однопалатну структуру і обираються на чотири або на п'ять років. Баварський сенат (верхня палата) формується на основі представництва соціальних, господарських, культурних і громадських корпорацій; сенатори обираються на шість років, і кожні два роки сенат оновлюється на 1/3. У разі військового стану минулі терміни повноважень народних представництв земель продовжуються до шести місяців після закінчення вказаного стану [1, 36-37]. На відміну від Бундестагу більшість представництв земель можуть достроково саморозпускатися або розпускатися за рішенням виборців, прийнятому на референдумі. Функції і повноваження, внутрішня організація і процедура парламентів земель в основних своїх рисах схожі з тими, які властиві Бундестагу. У містах-

землях ці органи здійснюють повноваження місцевого міського самоврядування.

Основною одиницею політико-територіальної організації земель служать громади, общини. Вони можуть вирішувати будь-які завдання публічної влади, крім випадків, коли це в суспільних інтересах особливим розпорядженням закону віднесено до компетенції іншого органу. Аналогічним є і статус громадських союзів. Право громад і їх союзів на самостійне управління своїми справами гарантується державою, яка обмежує свій нагляд лише забезпеченням відповідності такого управління законам [8].

На громади та громадські союзи, а також на їх правління можуть бути покладені і державні завдання, що вирішуються відповідно до вказівок державних органів. Держава зобов'язана гарантувати отримання громадами і їхніми союзами грошових надходжень, необхідних для виконання їх завдань, і надати їм джерела доходів, якими вони можуть розпоряджатися під власну відповідальність. Громадами є сільські населені пункти або їх групи і міста. Міста-землі Берлін і Гамбург є одночасно громадами. Відповідають вони за розвиток інфраструктури суспільного транспорту, туризму, житлового будівництва, шкіл і дошкільних закладів, доріг, лікарень, театрів, бібліотек, музеїв, соціальних і спортивних установ. Вони можуть встановлювати і стягувати визначені законом податки і збори. У сільській місцевості громади об'єднані повітами, які мають своє самоврядування. Всього у ФРН 543 повіти, зокрема, 117 міст поза повітами [9]. У ряді земель між повітом і центром знаходиться проміжна адміністративно-територіальна одиниця – 29 урядових округів, у рамках яких вирішуються місцеві державні завдання і здійснюється державний нагляд за місцевим самоврядуванням.

Оскільки Конституція визначає право громад вирішувати всі питання місцевого життя під свою відповідальність, то громади не обмежені якимись наперед визначеними специфічними завданнями, і можуть вирішувати всі питання місцевого життя. Незважаючи на різні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, що існують у різних німецьких землях, фактично в усіх землях самоврядування є досить розвинутим, і в громадах вирішується понад 80% питань, коли громадянин має стосунки з владою [7].

Місцеве самоврядування існує в кожній з 16 федеральних земель та здійснюється у формі місцевих рад, що обираються загальним прямим голосуванням на термін від чотирьох до шести років. Кожну місцеву раду очолює обраний мер, бургомістр, який діє і як голова ради, і як голова адміністрації. Термін його мандату коливається від чотирьох до дев’яти років. Однак, у Федеральній землі Гессен використовується система магістрату, за якої меру надано право через магістрат, призначений радою, діяти як керівнику адміністрації. Для всіх органів місцевого самоврядування по всій країні спільними є такі повноваження: планування, управління водопостачанням, соціальне забезпечення, будівництво та

ремонт шкіл тощо. Деяким радам надано повноваження у питаннях культури, економічного розвитку, енергозабезпечення, залежно від Федеральної землі.

Загалом, у 16 землях ФРН діє близько 14 тисяч муніципалітетів. Також існує рівень місцевого управління, вищий за місцеве самоврядування та нижчий уряду землі – (ланд-) крайси (райони), яких по країні 295. Їх діяльність контролюють крайстаги (районні ради) [1, 8-9], які мають мандат на термін від одного до чотирьох років, залежно від землі. Окрім законодавчих функцій, рада призначає або обирає президента району (на термін п'ять – вісім років), який очолює адміністрацію. На цьому рівні місцева влада відповідає за будівництво доріг, деякі аспекти соціального забезпечення, управління відходами тощо. У деяких землях вони здійснюють функції з розвитку туризму, утримання бібліотек, надання вищої освіти.

Місто в Німеччині представляє найнижчий з трьох рівнів управління – федеральний, земельний, місцевий. Федерація та земля ставлять певні завдання перед муніципалітетами, передаючи їм кошти державного бюджету на здійснення цих задач. У рамках самоуправління міста управляють своєю власною діяльністю, яка фінансується з власного бюджету.

Міста самостійно на власний розсуд вирішують, як і в якому обсязі здійснювати добровільну діяльність. До обов'язкової діяльності муніципалітетів, яка не керується зверху, належать функції щодо водопостачання, вивезення сміття, енергозабезпечення тощо. Муніципалітет на свій розсуд приймає рішення у цих сферах та самостійно обирає постачальників послуг з числа комерційних структур.

Особливе місце у забезпеченні самостійності федеральних земель відіграють фінансові стосунки з центром та бюджетний процес ФРН. Вони підпорядковані принципу однаковості рівня життя в межах федерації та в межах компетенції земельного та місцевого самоврядування.

Землі в ФРН по-різному підійшли до формування територіальних основ самоуправління. Балансуючи між існуючими традиціями та структурою розселення з одного боку і спрямованості до ефективності та врахування тенденцій глобалізації з іншого, землі шукали і знаходили свою територіальну основу місцевого самоуправління. Кожна федеральна земля має свою систему місцевого самоврядування, склад і функціонування яких різняться залежно від існуючої моделі системно-структурної організації місцевого управління. Фактично в Німеччині функціонує чотири наступних моделі:

1) південно-німецька модель (землі Баварія, Саксонія, Баден-Вюртемберг);

2) північно-німецька модель (землі Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія);

3) модель рада-бургомістр (землі Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн);

4) модель рада-магістрат (земля Гессен, земля-місто Гамбург) [10, 13].

Незважаючи на те, що система місцевого управління відрізняється у різних федеральних землях, існує багато спільних рис діяльності органів місцевого самоврядування по всій країні.

Головними у цій спільності є не організаційні форми, а більш фундаментальні речі. Зокрема, можна стверджувати, що низький рівень соціальної активності членів місцевого співтовариства компенсується надмірним втручанням у відповідні суспільні відносини з боку інститутів державної влади і навпаки – вирішення на автономних засадах значного кола питань організації сумісної життєдіяльності місцевого населення знижує потребу використання державно-примусових заходів. Уявляється, що саме ця закономірність суспільного розвитку є підґрунтям принципу субсидіарності, який активно використовується останнім часом.

Обумовлені побоюваннями за цілісність держави, спроби значного числа вчених довести саме державну природу місцевого самоврядування є зрозумілими, але визнання громадського потенціалу місцевого самоврядування у поєднанні з визнанням пріоритету інтересів усього суспільства в особі держави виключає можливість протистояння та відображає реальний стан речей. Саме в гарантуванні можливостей територіальних спільнот, їх правовому захисті від зазіхань з боку державної влади слід шукати позитивний зміст протистояння державних та громадських концепцій місцевого самоврядування. І саме приклад функціонування місцевого самоврядування в Німеччині є яскравим підтвердженням можливості поєднання зусиль державної влади і громадян. Адже ефективність інституту місцевого самоуправління у більшій мірі, аніж ефективність держави, визначається ступенем участі у ньому громадян. Необхідним є функціонування активного, громадянського і ефективного місцевого самоуправління. Крім того, сучасні технології управління дозволяють приймати економічно ефективні рішення в умовах малих громад. Наприклад, міжмуніципальна кооперація та залучення обслуговуючих підприємств дозволяє поєднати переваги активного громадянського місцевого самоуправління з перевагами професійного управління та «економії на масштабі». Саме це поєднання забезпечує ефективність місцевого самоуправління. Німецька практика комунального врядування доводить дієвість таких підходів.

Крім того, варто відмітити, що для німецької політики в цілому характерним є шанобливе ставлення до інституту місцевого самоуправління, місцевої політики і муніципальних політиків. Активна участь у місцевому самоврядуванні, в муніципальній політиці схвалюється. Муніципальні діячі вважаються «золотим фондом», резервом державної політики. Саме через місцеве самоуправління в політику приходить більшість громадських та політичних діячів, – для суспільства і держави, які хочуть бути сучасними, сильними та конкурентоздатними в

світі, свідома і активна участь в громадському житті і політиці якомога більшої кількості людей – обов'язкова умова [11, 71-73].

Це знаходить підтвердження і в теоретичних працях ряду дослідників. Як зазначає вітчизняний дослідник І. С. Щебетун, місцеве самоврядування має особливу природу, що відрізняє його і від державного управління в інтересах усього суспільства, усіх територій, і від дій конкретних фізичних і юридичних осіб. Місцеве співтовариство має статус локальної публічної корпорації (комунальної корпорації), є чимось «громадсько-публічним», середнім і посередницьким між державним і приватним [12, 58]. За афористичним висловлюванням Л. С. Мамута, подібні ілюзії стосовно незалежності одного модусу буття від іншого, органічно злитого з ним, схожі на бажання бачити незалежними, окремими й вільними один від одного дві сторони однієї медалі [13, 100]. У цьому випадку йдеться не про дві антагоністичні системи, а про одну – суспільство. Останнє інтегрує одних і тих самих індивідів, але у різних відносинах за допомогою різних методів. Водночас, останні дослідження структури суспільства свідчать про існування «пограничного поля» між державою та громадянським суспільством, своєрідної «стикувальної» зони, в межах якої формуються та відіграють особливу роль проміжні, двозначні, симбіотичні, багатофункціональні форми та інститути, що в різній мірі і відповідають запитам системи «держава-громадянське суспільство» [14, 84-85]. Через це наближення місцевого самоврядування як до держави, так і до громадянського суспільства повною мірою відповідає сучасним уявленням про сутність зазначених соціальних феноменів.

Отже, природу ефективності місцевого самоврядування як форми управління слід шукати саме у його соціальному підґрунті – об'єднанні мешканців тих чи інших територіальних одиниць завдяки спільним інтересам у територіальні спільноти, діяльність яких позбавлена недоліків бюрократичного процесу прийняття рішень на загальнодержавному рівні. Досвід ФРН демонструє, що ефективним є саме таке місцеве самоврядування, в якому активно беруть участь громадяни. Населення бере участь у вирішенні завдань влади тільки тоді, коли їхні відносини з владою будуються не на основі залежності, а на умовах партнерства, рівності та довіри. Українській владі та представникам громадськості слід уважніше ставитися до кращого світового досвіду, адже використання теоретичних напрацювань вчених та врахування практики німецької системи місцевого самоуправління здатне надати нашій державі значних конкурентних переваг на шляху до свого успішного утвердження в глобалізованому та висококонкурентному світі.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland / Основний закон Федеративної Республіки Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf. **2.** 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/2012-4/12hgvcpc.pdf. **3.** 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. **4.** Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення / Г. В. Чапала // Право України – 2004. – № 2. – С. 127-132. **5.** Engel E. Die deutsche Stadt im Mittelalter / Evamaria Engel. – München: Albatros, 1993. – 365 S. **6.** Хашке Д. Коммунальное управление в Германии // Муниципальное право. – 2001. – №4. – С. 62-74. **7.** Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у ФРН. Огляд. А. Ткачук / Вольфанг Гизевиус. Политика местного самоуправления в ФРГ. Фонд Фридриха Эберта. 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 **8.** Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах / Я. Ю. Старцев. – М.: Логос, 2005. – 207 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z330_page_20.html. **9.** Федеральний статистичний центр ФРН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www. destatis. de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/Regionales/Regionales .psml **10.** Муниципальное управление в Германии и России: Kommunale Verwaltung in Deutschland und Russland (материалы российско-германской научно-практической конференции) / Фил. зарегистрированного союза «Фонд им. Ф. Эберта в Российской Федерации», Волгоградская акад. гос. службы; В. А. Колесников, О. В. Чистякова, Е. Н. Мельниченко. – Волгоград, 2007. – 99 с. **11.** Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 61-73. **12.** Щебетун И. С. Организационно-правовые гарантии местного самоуправления в Украине: Монография. – Донецк: Дельта, 2002. – 208 С. **13.** Мамут Л. С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность. – 2002. – № 5. – С. 94-103. **14.** Бажинов М. А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вести. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. – 2002. – № 4. – С. 82-90.

УДК 94 (325):4 (430) **Солошенко В. В.**

МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМ В НІМЕЧЧИНІ : СУЧАСНИЙ СТАН ПРОБЛЕМИ

Проблема інтеграції в суспільство мігрантів в країнах Європи набула останнім часом особливого звучання. Приклад Німеччини в питанні міграції в Старий світ – один з найбільш яскравих.

***Ключові слова**: мультикультуралізм, Німеччина, Європа, міграция, інтеграция.*

Проблема интеграции в общество мигрантов в странах Европы приобрела в последнее время особое звучание. Пример Германии в вопросе миграции в Старый мир – один из наиболее ярких.

***Ключевые слова**: мультикультурализм, Германия, Европа, миграция, интеграция.*