

- зпечених родин, люди з обмеженими фізичними можливостями);
- гарантування прозорості й ефективності використання інвестицій через посилення громадського контролю і підзвітності в наданні державних послуг в освіті;
 - державні ресурси (гроші платників податків) мають бути спрямовані, насамперед, на розвиток сучасної освітньої інфраструктури, яка зробить максимально доступними знання та інформацію для всіх категорій населення;
 - створення нормативного і регуляторного середовища, в якому бізнес, зацікавлений у компетентних працівниках, активніше включатиметься у фінансування освіти;
 - гарантування участі громадськості у прийнятті рішень, які стосуються розвитку освіти.

IV. Висновки

Отже, для впровадження досконалої моделі освіти в Україні необхідно переглянути зміст освіти, розробити державні стандарти, створити мережу ресурсних та інформаційних центрів, забезпечити опрацювання та впровадження новітніх комп'ютерних технологій навчання, підготувати нову генерацію вчителів і викладачів, забезпечити формування активної громадянської позиції та позитивного ставлення суспільства до освіти.

Обрані шляхи модернізації вищої освіти України співзвучні загальноєвропейським

підходам. Україна йде в європейський простір з власними здобутками, апробованими методиками й технологіями навчання, історичним досвідом і визнаним доробком наших педагогічних шкіл [4].

Література

1. Гессен Г.С. Основы педагогики (введение в прикладную философию) / Г.С. Гессен. – М., 1995. – 496 с.
2. Державна національна програма "Освіта (Україна XXI століття)". – К.: Райдуга, 1994. – 61 с.
3. Єременко І. Гуманізація як невід'ємна складова виховання / І. Єременко // Педагогічна газета. – 1999. – № 9.
4. Журавський В.С. Болонський процес: головні принципи входження в Європейський простір вищої освіти / В.С. Журавський, М.З. Згуровський. – К.: Політехніка, 2003. – 200 с.
5. Костюк Г.С. Навчально-виховний процес і психічний розвиток особистості / Г.С. Костюк. – К., 1989. – С. 318–319.
6. Національна доктрина розвитку освіти: затверджена Указом Президента України від 17.04.2002 р. № 347 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Педагогіка / [за ред. М.Д. Ярмаченка]. – К., 1986. – С. 93.
8. Педагогіка / [под ред. Ю.К. Бабанського]. – М., 1988. – 497 с.

УДК 351.824.11(430)

РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НІМЕЧЧИНІ

Кохалик Х.М.

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The main trends in reforming local self-government in Germany are determined. The reforms of communal self-government in new lands of Germany are analysed. The peculiarities of present reforming communal self-government in Germany are investigated.

Анотація

Визначено основні напрями реформування місцевого самоврядування в Німеччині. Проаналізовано реформи комунального самоврядування в нових землях Німеччини. Досліджено особливості сучасного реформування комунального самоврядування в Німеччині.

Ключові слова

Реформа, комунальне самоврядування, муніципалітети, місцева влада, управління.

I. Вступ

Сьогодні увага науковців зосереджена на реформуванні сучасної системи місцевого самоврядування, пошук оптимальної моделі якої триває дотепер. Цілком очевидно, що лише комплексне проведення реформ може забезпечити становлення ефективної системи місцевого самоврядування в Україні. Важливим є дослідження зарубіжного досвіду країн, які провели реформи в цій сфері та досягли позитивних результатів.

Дослідження реформ комунального самоврядування в Німеччині є недостатньо висвітленим у працях вітчизняних науковців. Необхідно відзначити дослідження А. Гриценко "Територіальні та функціональні реформи комунального самоврядування в Німеччині" та Г. Люхтерхандт "Реформи в нових землях Німеччини". Основою для дослідження реформ комунального самоврядування в Німеччині

Держава та регіони

стали праці таких зарубіжних вчених: Н. Melzer, М. Schöneich, Е. Tilkorn, Н. Wollmann.

II. Постановка завдання

Мета статті – вивчити та проаналізувати досвід Німеччини щодо різних напрямів реформування місцевого (комунального) самоврядування.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначити основні напрями реформування комунального самоврядування в Німеччині;
- проаналізувати реформи комунального самоврядування в нових землях Німеччини;
- дослідити особливості сучасного реформування комунального самоврядування в Німеччині.

III. Результати

Формування належної територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази муніципалітетів у Німеччині досягається шляхом проведення територіальних та функціональних реформ. Метою проведення *територіальних реформ* є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та скорочення кількості місцевих органів влади. Впродовж 1967–1979 рр. та 1990-х рр. у Німеччині було проведено ряд місцевих територіальних реформ, які призвели до суттєвого скорочення кількості міст і районів та утворення на їх основі більших і дієвіших територіальних одиниць.

Унаслідок проведення територіальних реформ у деяких землях малі муніципалітети були об'єднані в більші (*Einheitsgemeinden*), в інших – залишились незалежними, але були згруповані для утворення асоціацій муніципалітетів з об'єднаною адміністрацією (*Ämter, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften*). Відповідно, в старих землях лише половина із 8500 муніципалітетів, які залишились, мають власну адміністрацію.

В межах нових земель Німеччини загальна територіальна реформа на рівні муніципалітетів не проводилась. Однак, оскільки багато малих муніципалітетів неспроможні надавати якісні послуги відповідно до вимог сьогодення, були сформовані асоціації муніципалітетів згідно з регламентацією їх діяльності у статуті громад або на добровільній основі (*Ämter* у Бранденбурзі та Мекленбург-Західній Померанії, *Verwaltungsgemeinschaften* у Саксонії, Саксонії-Ангальт та Тюрингії) [3, с. 214–215].

Формування самодостатніх територіальних громад є актуальним завданням як в Німеччині, так і в Україні. Досвід Німеччини засвідчує, що вирішення цієї проблеми досягається шляхом об'єднання територіальних громад. Завдяки створенню асоціацій муніципалітетів підвищується потенціал управління. Проте слід зауважити, що позитивним можна вважати досвід об'єднання

громад на добровільній основі, за згодою громадян.

Територіальні реформи супроводжувались *функціональними*, які спрямовувались на децентралізацію – заміну малоефективних централізованих адміністративних структур системою децентралізованого управління, та деконцентрацію управлінських функцій – передачу повної відповідальності за ухвалення рішень та використання бюджетних засобів нижчим рівням місцевих адміністрацій – управлінням та відомствам.

Як зауважує Н. Wollmann, у Східній Німеччині функціональні реформи не принесли суттєвих змін, оскільки ряд важливих адміністративних функцій та повноважень було передано адміністративним одиницям адміністрації земель в той час, як майже у всій Західній Німеччині ці повноваження відійшли до компетенції місцевої влади [9, с. 125–126].

Хоча функціональні реформи не були успішними в усій Німеччині, проте можна стверджувати, що вони були не менш важливими щодо вирішення проблеми самодостатності територіальних громад. Оскільки саме на рівні територіальних громад надається найбільша кількість послуг громадянам, вони повинні мати найбільше повноважень.

Після об'єднання Німеччини в 1989 р. перед новими землями виникло складне завдання – створення системи місцевого самоврядування, яка відповідає б стандартам правової демократичної держави. Як зазначає Г. Люхтерхандт, розпочався процес “вирівнювання” громад у нових землях – наближення форм, змісту і результатів їх діяльності до існування місцевого самоврядування в старих землях. Особливістю перехідного періоду було початкове збереження старих адміністративних структур на комунальному рівні НДР водночас, коли всі вищі рівні були реформовані чи ліквідовані [2, с. 2].

Народне зібрання НДР, обране демократичним шляхом 17 травня 1990 р., ухвалило закон про самоврядування в громадах та земельних районах (Комунальну конституцію). У травні 1990 р. на основі нових правових норм відбулись вибори до органів місцевого самоврядування. Особливістю нового закону був надзвичайно детальний перелік компетенцій органів місцевого самоврядування, який значною мірою відповідав повноваженням громад у старих землях. Були передбачені вищі представницькі органи – ради зі 100 депутатів у містах та районах з населенням 100 тис. чоловік і більше, які обирались на 4 роки. Закон закріплював прямі вибори бургомістра, визначав компетенції бургомістра, ради, механізми контролю. Рада обирала “малу раду”, свого роду виконком, який повинен був займатись оперативним управлінням. Райони отрима-

ли широко визначені компетенції і, як і в старих землях, подвійний статус, виконуючи одночасно завдання державного регулювання та місцевого самоврядування. Головним чинником побудови нової системи місцевого самоврядування стала допомога старих земель: фінансова та особиста – призначення спеціалістів на керівні посади в системі адміністративних органів громад.

Упродовж 1991–1994 рр. в нових землях відбуваються функціональні реформи, які призвели до зміни структури адміністративних органів на місцевому рівні. Порівняно з 1990 р. зменшились апарати управління. У малих громадах управлінські функції почали виконуватись на громадських засадах. Використання ресурсів та відповідальність стали суттєво децентралізованими.

Система представництва була узгоджена з нормами в старих землях, що призвело до значного скорочення кількості рад. У землі Мекленбург-Нижня Померанія громади з кількістю жителів менше 500 осіб обирають 7, а більше – 100 тис. – 47 членів ради.

Були ухвалені комунальні конституції – рамкові земельні закони про місцеве самоврядування: в грудні 1993 р. – в землі Бранденбург, в червні 1994 р. – в Саксонії, Тюрингії, Саксонії-Ангальт та Мекленбург-Верхній Померанії. Відбулись нові вибори до органів місцевого самоврядування.

Суттєво змінилися завдання місцевого самоврядування. Соціальна сфера відійшла до компетенції громад, завдання вже виконувались відповідно до нових умов та правових норм. Здебільшого цим завершився процес “вирівнювання” громад у нових та старих землях.

Отже, після об’єднання Німеччини в нових землях була трансформована система комунального самоврядування. Найвагомішою зміною стало ухвалення закону про місцеве самоврядування в громадах та районах, а згодом комунальних конституцій у землях Німеччини, які визначили правовий статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Таким чином, був закладений законодавчий фундамент для розвитку комунального самоврядування.

Впродовж 1990-х рр. відбуваються реформи у сфері форм волевиявлення. Уряди земель законодавчо закріплюють прямі вибори бургомістрів. Як зауважує Н. Wollmann, із запровадженням прямих виборів бургомістра як головного елемента прямої демократії відсоток електорату, який бере участь у місцевих ратушних виборах, підвищується до 70%. Також з переходом до прямих виборів бургомістра вводиться право його відкликання зі своєї посади в будь-який час за рішенням місцевого референдуму. Такі референдуми здебільшого ініціюються кваліфікованою більшістю у місцевій раді й лише

у трьох землях (Шлезвіг-Гольштейн, Бранденбург та Саксонія), відповідне право має місцевий електорат шляхом збору необхідної кількості підписів. У землі Бранденбург (Східна Німеччина), де місцеві громадяни мають право відкликання бургомістра, впродовж 1994–1998 рр. майже 10% бургомістрів були відкликані зі своїх посад. Отже, введення прямих виборів та процедури відкликання бургомістрів посилило їх підзвітність та відповідальність місцевому електорату [8, с. 31–36].

Крім введення прямих виборів бургомістра, розробляються інструменти референдуму (Bürgerentscheid) та положення про електорат, який може вимагати його проведення (Bürgerbegehren). Ці кроки уможливили електорат впливати на рішення (між місцевими виборами з індивідуальних питань, які належать до сфери місцевого самоврядування) [3, с. 225]. Отже, шляхом активного запровадження в практику місцевого самоврядування форм прямої демократії, громадяни отримали нові можливості безпосередньої участі в місцевому самоврядуванні.

Сьогодні в Німеччині значна увага приділяється проведенню адміністративних реформ, головна мета яких – підвищення ефективності місцевого самоврядування шляхом запровадження нових моделей менеджменту. Відчувається потреба оволодіння новими технологіями та засвоєння сучасних прийомів менеджменту, що є актуальним і в Україні. Можна погодитись з Е. Tilkorn, який вважає, що для досягнення зазначеної мети необхідне запровадження таких управлінських методів:

- аналіз завдань та пошук ефективного шляху їх виконання;
- сприяння співпраці між державними та приватними організаціями (ремонт державних будівель, пожежні послуги, послуги швидкої допомоги);
- нова організація співпраці між радою та адміністрацією;
- передача відповідальності конкретним особам;
- делегування повноважень;
- добре адміністрування (професіоналізм) [6, с. 12–13].

Як зазначає Н. Wollman, складання бюджету та децентралізована відповідальність за ресурси є основою для нового контролінгу, орієнтованого на продукт і результат. Управління контрактами та обов’язок звітності роблять справи прозорішими та сприяють особистій відповідальності за результати на основі поставлених цілей [7, с. 131].

Надзвичайно важливим стає управління, зорієнтоване на потреби громадян (Bürgerorientierende Verwaltung). Як зазначає М. Schöneich, усе більше міст розуміють “орієнтацію на потребу клієнта”

(“Kundenorientierung”) як головний організаційний принцип та реорганізують систему управління відповідно до нього [5, с. 29]. Як приклад, у багатьох містах утворюються громадські служби. Також М. Schöneich [5, с. 3] зауважує, що модернізацію відносин “громадянин – рада – адміністрація” вбачають у чіткому розподілі функцій для досягнення справедливого виконання завдань у роботі ради й розширенні участі громадян на громадських засадах. Отже, можна зробити висновок, що головна увага управлінців зосереджена на задоволенні потреб громадян, саме тому адміністративні реформи спрямовані на підвищення якості управління для забезпечення компетентного надання послуг громадянам.

За твердженням С. Квітки, вирішення проблеми формування незалежної матеріальної основи місцевого самоврядування вбачають у розвитку співробітництва між окремими комунами (кооперативний підхід). Таке співробітництво здійснюється шляхом укладання контрактних угод щодо надання послуг та спільної діяльності в певних галузях між різними органами й рівнями місцевої влади [1, с. 97].

Підготовка та підвищення кваліфікації управлінських кадрів є важливою складовою реформування комунальної адміністрації як в Німеччині, так і в Україні. Сьогодні гостро відчувається проблема підбору на роботу в органи місцевої влади висококваліфікованих кадрів. Нерідко на службу набираються кадри за політичними поглядами, а не професійними критеріями, які не мають відповідної освіти для управлінської роботи (не закінчували академію права та управління).

Як зазначає Н. Melzer, відчувається потреба підвищення кваліфікації теперішнього керівного персоналу (голів районних і міських рад та їх заступників, завідувачів управлінь) на періодичних навчальних курсах підвищення кваліфікації в новостворених спеціалізованих вищих навчальних закладах державного управління [4, с. 207–209].

Постійно зростають освітні вимоги до претендентів на посаду бургомістра. Як зауважує Н. Wollmann [8, с. 35], на сьогодні в землі Баден-Вюрттемберг майже 90% бургомістрів мають управлінську освіту, оскільки цей критерій є обов'язковим. У містах з кількістю мешканців понад 50 тис. багато претендентів є випускниками юридичних закладів. Близько 60% обраних бургомістрів мають значний попередній управлінський досвід роботи в міській чи районній адміністраціях або в земельних міністерствах. Лише 15% бургомістрів є колишніми місцевими політиками тих земель, де балотувались. У 20% великих міст із кількістю мешканців понад 20 тис. бургомістри не є членами політичних партій, водночас, як у багатьох менших містах половина бургомістрів є безпар-

тійними. Отже, доцільно врахувати досвід Німеччини щодо висування високих вимог до претендентів на посаду бургомістра. Оскільки бургомістр є найвищою посадовою особою місцевого самоврядування, він повинен мати необхідні знання та навички, а тому визначальними критеріями є відповідна освіта та досвід роботи.

IV. Висновки

Серед реформ комунального самоврядування в Німеччині особливе значення мають адміністративно-територіальні реформи – місцеве територіальне реструктурування з метою підвищення адміністративної продуктивності місцевих рівнів, а також функціональні – децентралізація управління та деконцентрація управлінських функцій.

Важливу роль у нових землях Німеччини відіграли реформи у сфері волевиявлення громадян, завдяки яким були розширені форми прямої демократії, що створили ширші можливості для безпосередньої участі громадян у самоврядуванні.

Ухвалений закон про місцеве самоврядування в громадах та районах визначив правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування та став законодавчою основою для розвитку місцевого самоврядування.

На основі аналізу основних тенденцій сучасного реформування комунального самоврядування в Німеччині можна стверджувати, що його майбутнє залежить від підвищення якості управління шляхом запровадження таких методів:

- пошук ефективного шляху виконання завдань;
- організація співпраці між радою й адміністрацією;
- підвищення кваліфікації управлінських кадрів тощо.

Модернізація управління в Німеччині спрямована на:

- організацію управління, орієнтованого на потреби громадян;
- розширення участі громадян на громадських засадах;
- вираження управлінської культури, де громадяни є партнерами управлінців у сфері надання послуг громаді.

Література

1. Квітка С.А. Місцеве самоврядування : навч. посіб. / С.А. Квітка. – 2-ге вид., доп. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2004. – 108 с.
2. Люхтернхандт Г. Местное самоуправление в новых землях Германии [Электронный ресурс] / Г. Люхтернхандт. – Пенза, 1997. – 3 с. – Режим доступа : www.emsu.ru/lm/monf/library/MUN2/13.htm.
3. Managing Across Levels of Government. – OECD 1997. – 498 p.

4. Melzer H. Vom Selbstverwaltungsgesetz zur realen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern / H. Melzer // Aktuelle Probleme der kommunaler Selbstverwaltung. Hrsg. von W. Hoppe, H.-U. Erichsen u. A. Leidinger, 1991. – S. 201–210.
5. Reformen im Rathaus: die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung / [Hrsg. von Michael Schöneich. Mit Beitr. von Jochen Dieckmann]. – Köln : Kohlhammer, 1996. – 192 s.
6. Tilkorn E. Local self-government in Germany. An Outline [Електронний ресурс] / E. Tilkorn. Режим доступу: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/02.pdf>.
7. Wollmann H. Public-sector reform and modernization in Germany in the International context / H. Wollmann // Evaluation and public sector reforms in Germany: Leaps and lags, in. Evaluation in Public Sector Reform. – Elgar : Cheltenham, 2003. – P. 118–139.
8. Wollmann H. The directly elected executive mayor form in German local government / H. Wollmann // Transforming Local Political Leadership / [Ed. Rikke Berg, Nirmala Rao]. – Houndmills : Palgrave, 2005. – P. 29–41.
9. Wollmann H. The two waves of territorial reforms of local government in Germany / H. Wollmann // Redrawing local government boundaries / [ed. Meligana; UBC Press]. – Vancouver, 2004. – P. 106–129.

УДК.351.713:336.226.1

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ

Напрієнко Д.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines the specific of activity of domestic natural monopolies, possibility of foreign experience application in the sphere of natural monopolies state regulation, advantages and lacks of the Ukrainian antitrust legislation are analyzed in the article.

Анотація

Проаналізовано специфіку діяльності вітчизняних природних монополій. Розглянуто можливість застосування зарубіжного досвіду в сфері державного регулювання природних монополій. Визначено переваги та недоліки українського антимонопольного законодавства.

Ключові слова

Природна монополія, державне регулювання, антимонопольна політика, антимонопольне законодавство.

I. Вступ

Функціонування економік більшості країн світу характеризується наявністю монополізованих секторів, важливу й специфічну частку в яких займає так звана природна монополія. До сфер природної монополії відносяться велика кількість видів господарської діяльності: транспортування речовин трубопроводами; передача та розподіл електричної енергії; користування залізничними коліями, централізоване водопостачання та водовідведення; централізоване постачання теплової енергії; спеціалізовані послуги транспортних терміналів, портів, аеропортів тощо. Продукція підприємств – природних

монополістів використовується в усіх, без винятку, виробничих процесах та задоволення першочергові потреби населення. Підприємства – природні монополісти не схильні до запровадження інновацій, підвищення якості та збільшення обсягів продукції, саме тому сфера функціонування ринків природних монополій потребує державного регулювання.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити державне регулювання діяльності природних монополій в Україні.

III. Результати

Вивченню складних проблем державного регулювання розвитку природних монополій та електроенергетики, зокрема в контексті загальної розбудови та реформування економіки в період переходу до ринку, присвячені численні праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених економістів, спеціалістів-практиків, а саме: В. Базилевича, О. Білько, З. Борисенка, Ю. Вінслава, І. Галиці, І. Гольденберга, О. Золотарьової, І. Карандакової, В. Паламарчука, А. Рубана, А. Склепової, Г. Філюка.

Проблема природного монополізму, що лежить у площині розподілу ефективності виробництва й суспільної корисності відноситься до категорії не вирішуваних в рамках однієї теорії: кожен економічний простір (національна економіка) спричинює вплив на їх диспозиційну функцію, оскільки в природних монополістів закладений “ген” екс-