

Дееспособность и способность к инновациям местного самоуправления в Германии – фазы, потенциал, пределы и перспективы¹

Х. Волльманн

**In: E.V.Gritsenko, E. Markwart, V.P.Mokhov (red.) 2014,
Mestnogo samoupravlenie i razvitie terrotprok:
Rossijskij i evropejskij opyt,
Seriya „Sovremennyj munitsipalitet“
Perm, pp. 351-365
ISBN 978-5-398-01187-6**

¹ Оригинал: Handlungs- und Innovationsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland – Phasen, Potenzial, Grenzen und Perspektiven. Перевод Д. С. Лавриновича

Аннотация: В статье обсуждаются потенциал и пределы дееспособности и способности к инновациям органов местного самоуправления в Германии, выделяются ключевые этапы развития МСУ со времен Второй мировой войны. Подробно рассматриваются особенности модернизации муниципального управления в рамках т.н. новой модели общественного управления (New Public Management).

Ключевые слова: Германия, реформа местного самоуправления, New Public Management, общеевропейское регулирование МСУ, организационные модели МСУ.

1. Послевоенный период (с 1945 года): «Героические» усилия местного самоуправления по восстановлению (Западной) Германии

Исходная ситуация в первые послевоенные годы характеризовалась беспрецедентными разрушениями, разгромом экономической системы, к которым привела война, развязанная гитлеровской Германией. Социальные нужды и экономические трудности усугублялись еще и тем, что миллионы беженцев и депортированных из бывших восточных провинций Германии (Силезии, Восточной Пруссии и др.) устремились на «исконные территории Рейха».

Принимая во внимание, что государственные структуры как на центральном уровне, так и на уровне земель были ликвидированы державами-победительницами во время оккупации, - города и деревни оставались единственным институциональным уровнем, который устоял перед полным крахом, явившимся результатом гитлеровского режима. Таким образом, города и деревни - как фактически единственный переживший катастрофу уровень управления, - взяли на себя задачу смягчения социально-экономической нужды людей, особенно миллионов беженцев и вынужденных переселенцев, а также расчистку территории от руин в городах и восстановительные работы – в большинстве случаев без государственной и иной сторонней помощи.

Вряд ли будет преувеличением обозначить первые послевоенные годы как «героический этап» местного самоуправления, который укоренился в «коллективной памяти» муниципальных структур и акторов.

Более сорока лет спустя, в процессе объединения Германии история повторилась: города и села бывшей ГДР показали необычайную эффективность, способность к восприятию всего инновационного и прогрессивного. Они оказались единственным институциональным уровнем, пережившим крах ГДР, первым столкнувшимся с задачей преодоления огромных социально-экономических проблем процесса «трансформации» и одновременно фундаментального преобразования своих политических и административных институтов при переходе от

постсталинской централистской модели государственного устройства к демократическому децентрализованному конституционному государству. Тем не менее, муниципалитеты Восточной Германии могли рассчитывать на массивную административную и финансовую поддержку от западногерманских муниципалитетов из «старых» федеральных земель, и не в последнюю очередь – на «помощь в управлении», которая оказывалась в рамках политико-административного взаимодействия и межмуниципальной солидарности.

2. Воссоздание демократических структур «снизу вверх»

Восстановление демократии после освобождения от гитлеровского режима протекало в Западной Германии также «снизу вверх»: первые демократические выборы прошли в 1945 году на местном уровне, затем шаг за шагом – в новых землях, и, наконец, - после основания Федеративной Республики Германии в мае 1949 года - на федеральном уровне.

В уставах муниципальных образований, утвержденных во вновь образованных федеральных землях, прежде всего, преобладал принцип «представительной демократии», согласно которому политические права гражданского участия состоят в праве (и этим же и ограничены) избирать парламентских представителей (в городах и муниципалитетах: представительные органы), которые, вместе с тем, избирают и контролируют правительство (исполнительную власть). Только в двух из новых федеральных земель (Баварии и Баден-Вюртемберге), наряду с выборами («парламентских») представителей, предусматривалась также процедура прямых выборов бургомистров (как местной исполнительной власти). Такое сочетание местных выборных представителей (местного «парламента») и непосредственно избранных бургомистров вошло в немецкую традицию как тип «муниципально-президентской системы» (системы местного самоуправления, при которой бургомистр одновременно является и главой исполнительной власти).

В 60-е годы «партиципаторная революция» поставила под сомнение доминирующий принцип «представительной демократии» и нашла свое отражение в подъеме т.н. "гражданских инициатив" (по словам Макса Каазе), в ходе которых граждане повсеместно самоорганизовывались в знак протеста и воспрепятствования планам и мероприятиям, навязываемым «сверху» бургомистрами и представительными органами местного самоуправления. Позднее, в частности, в результате «студенческого движения» в 1968 году, была сформирована «внепарламентская оппозиция», которая боролась с гегемонией «представительной» (определенной политическими партиями) демократии

и отчасти связывала критику существующей политической системы с критикой системы капитализма.

3. Экспансия (национального) государства всеобщего благоденствия: первая волна всеобъемлющих реформ муниципальной политики и управления

Как и другие западные страны в конце 1960-х - начале 1970-х годов, Федеративная Республика Германия была затронута глубокими политическими и институциональными изменениями. Дальнейшая экспансия государства всеобщего благоденствия, причиной которой в США стал внутривластный кризис («борьба с бедностью»), а в европейских странах, в основном, - забота о своей конкурентоспособности на мировой арене и о своем экономическом росте, - нашла отражение, прежде всего, в двух моментах.

С одной стороны, на политической повестке дня приоритетными стали вопросы развития инфраструктуры, защиты окружающей среды и социальной сферы. В Германии это привело к растущим финансовым обязательствам на федеральном уровне, однако и на уровне земель произошло развитие систем городского транспорта, обновление городов и охраны окружающей среды.

С другой стороны, в Германии (равно как и в других западных странах) появились также концептуальные идеи, суть которых состояла в том, что способность государства проводить «активную политику» может в значительной степени достигаться за счет наращивания информационного и планового потенциала публичного сектора (на федеральном, земельном и муниципальном уровнях).

Возникшие в развитие этих международных, а также национальных политических и концептуальных идей глубокие кадровые и концептуальные изменения организации затронули именно города. На требования комплексной «модернизации» местного самоуправления города ответили созданием информационной системы и системы планирования (в т.ч. организацией служб планирования развития городов). В ответ на расширение политических областей города создали службы обновления городов, защиты окружающей среды, жилищного строительства и др.

Этот процесс институциональной, кадровой и концептуальной реорганизации муниципального уровня был не в последнюю очередь вызван тем, что в конце 1960-х и - начале 1970-х годов федеральные земли провели важные территориальные реформы, причем (по «североевропейскому» образцу Швеции и Великобритании) территориальные изменения (в частности, путем слияния небольших муниципалитетов - даже против воли затронутого местного населения)

были претворены в жизнь принятием соответствующих законов парламентами земель.

Таким образом, органы местного самоуправления в 1960-е и 1970-е гг. прошли первую крупную волну реформ. Создание специализированных высших учебных заведений по подготовке кадров для системы муниципального управления было направлено на профессиональную подготовку муниципальных служащих как управленцев в широком смысле этого понятия, так и узких специалистов для таких сфер деятельности как, например, социальная работа. Тем не менее, муниципальное управление (как и публичное управление в целом) по-прежнему выделялось своей (присущей традиции правового государства) включенностью в правовое регулирование и своей «иерархической» организацией и контролем (ориентированными на традиционную «модель Макса Вебера»).

Реформа 1960-х и 1970-х гг. значительно способствовала тому, что муниципалитеты Германии достигли такой эффективности („Performance“), которая по оценкам национальных и международных экспертов (по крайней мере, до 1990-х годов) в международном сравнении прочно занимала первое место по правовой надежности.

4. Вторая волна демократизации муниципального уровня

Вплоть до 1980-х годов Положения общинах федеральных земель демонстрировали разнообразие институционального регулирования и характеризовались преобладанием в них принципа «представительной демократии», в то время как элементы «прямой демократии» (избираемые на прямых выборах бургомистры и проведение обязательных местных референдумов) были исключением. Ситуация радикально поменялась в 90-х годах, когда федеральные земли ввели одновременно с прямыми выборами бургомистров (как разновидность муниципальной президентской модели) обязательные местные референдумы (как противовес прямым выборам местным органам представительной власти).

Это фактически «революционное» коренное изменение в уставах муниципальных образований было обусловлено несколькими факторами. С одной стороны, в восприятии граждан и в выражаемой ими «политической культуре» можно было на протяжении лет наблюдать «смену ценностных ориентиров», в ходе которой были отмечены существующее ограничение прав граждан на формирование местного «парламента» и определяющее влияние политических партий, что было расценено как «дефицит демократии». Помочь этому должно было как введение прямых выборов бургомистров и предоставление возможности «голосования за отстранение его от должности», так и установление обязательности местных референдумов.

С другой стороны, среди экспертов и политиков все больше стало преобладать убеждение, что модель прямых выборов бургомистров, которая практикуется в земле Баден-Вюртемберг с 1950 года, по потенциалу и эффективности управления все более сложными муниципальными системами и аренами превосходит существующую в других федеральных землях модель избрания бургомистра муниципальным «парламентом».

На самом деле, законодательные положения 90-х годов в части «прямой демократии» сильно изменили «ландшафт» муниципальной политики и «соотношение/баланс сил» между гражданами, представительными органами местного самоуправления (муниципальным «парламентом») и бургомистром. Так что граждане все чаще пользуются своим правом отзыва бургомистра в случае его политической или административной несостоятельности. Обязательные местные референдумы (решения граждан) оказываются довольно мощным инструментом в руках граждан. Нередки случаи, когда решение какого-либо муниципального «парламента» приватизировать то или иное муниципальное учреждение или предприятие (городские предприятия коммунального хозяйства), было или отменено на муниципальном референдуме заблокировано.

В качестве свежего, совершенно сенсационного, примера можно привести четыре баварских города (в т.ч. Мюнхен), которые хотели претендовать на проведение зимних Олимпийских игр 2022 года. Для этого 10 ноября 2013 года в этих четырех городах были проведены муниципальные референдумы, на которых граждане (отчасти – подавляющим числом голосов) отклонили проведение в них Олимпийских игр. Очевидно, что сказанное многими гражданами «нет» было мотивировано гигантоманией, коммерциализацией, нецелесообразными тратами, коррупцией и экоцидом, которыми в последние годы отличились подобные олимпийские «великие достижения» (в частности, г. Сочи).

Хотя благодаря новеллам в части расширения прямой политической демократии муниципалитеты Германии относятся к числу передовых в Европе, - в сравнении со Швейцарией – европейской «метрополией» прямой демократии – они еще далеко позади.

5. Третий этап модернизации управления с 90-х годов

В начале 1980-х годов, ознаменованных, в частности, изменением неолибералами под руководством Маргарет Тэтчер политического вектора в Великобритании, преобладали постулаты т.н. новой модели управления обществом (New Public Management). Обсуждение и практика реформ в Германии находились далеко в стороне от международных дискуссий о модернизации публичного управления. Причина подобной сдержанности - прежде всего, в сохранении сильной убежденности в доказавшей свою

эффективность немецкой модели управления. Кроме того, традиции правового государства и укоренившаяся в публичной организации модель Вебера создавали барьер для быстрого проникновения новой модели управления обществом.

Тем не менее, в начале 1990-х годов и в Германии началась новая волна реформ управления, концепция которой была основана на т.н. New Public Management. Дискурс этой модели – так сказать, в «немецком» варианте – был подхвачен и перенесен в немецкие города. В 90-е годы New Public Management быстро распространилась среди муниципалитетов, которые (с т.з. реальных или предполагаемых успехов реализации этой модели в англо-саксонских странах) связывали доктрину модернизации с ожиданиями повышения эффективности управления, особенно путем экономии и преодоления проблем местных бюджетов, обострившихся, в связи с возросшими прямыми и косвенными затратами на объединение Германии. В отличие, например, от Великобритании, где модернизация управления на местном уровне была вызвана в значительной степени политическими инициативами и предписаниями на уровне центрального государства, модернизация управления в Германии, вдохновленная New Public Management, происходила в основном «снизу вверх», т. е. как движение в отдельных муниципалитетах.

5.1. Внутренняя реорганизация

С намерением реформировать внутреннюю организацию местного самоуправления и сделать ее более гибкой, эффективной и действенной, New Public Management была направлена на то, чтобы сменить их предыдущую организационную структуру, которая отличалась внешне правовым управлением и внутренне иерархическим (в соответствии с Веберовской моделью бюрократии) контролем, на (заимствованные из частного сектора) принципы и методы управления. В частности, это включало введение управления целью (на выходе) и децентрализованную ответственность за ресурсы („let managers manage“, фр. «пусть управляют менеджеры»). Расчет затрат и эффективности, целевые соглашения (контракты) и контроллинг стали ключевыми понятиями.

Однако реализация New Public Management, как показывают эмпирические исследования не оправдала изначальные (весьма амбициозные) ожидания и цели. Тем не менее, нет никаких сомнений в том, что с 1990 года, организационные и кадровые структуры местного самоуправления претерпели во многих местах существенные изменения. Отчасти этому существенно способствовало то, что муниципалитеты, будучи ограниченными в своих бюджетах, вынуждены были уменьшать численность персонала.

Опыт показывает, что модернизацию управления, проводимую с 1990 года, можно особенно считать успешной там, где, с одной стороны,

были введены основанные на новой модели управления обществом принципы и методы управления, а, с другой стороны, оставалась приверженность проверенным традициям и организации управления в соответствии с Веберовской моделью правового государства. Результат такого успешного сочетания менеджеральных и традиционных принципов управления был назван «неовеберовская» модель управления.

5.2. Внешняя реорганизация

Внешняя организация муниципалитетов с 90-х годов также пришла в движение по нескольким причинам.

С одной стороны, бюджетное бремя вынудило муниципалитеты провести реорганизацию управления, в рамках которой исполнение задач все чаще передавалось организациям «на сторону» ("аутсорсинг"), которые хотя и продолжали оставаться в муниципальной собственности, организационно и финансово действовали самостоятельно. В данном случае речь идет о «формальной» или «организационной» приватизации. В настоящий момент до половины муниципальных служащих занято в таком образом организованных коммунальных структурах. К ним, в частности, относятся организованные как «собственные общества» муниципальные предприятия (МУПы), которые – как предприятия городского хозяйства (Stadtwerke) – предоставляют коммунальные услуги (воду, вывоз ТБО, электроэнергию, общественный транспорт и т.д.). В своих организационных правоотношениях внешние структуры муниципального управления были изменены под влиянием менеджеральной флексибилизации и либерализации рынка.

С другой стороны, муниципалитеты все чаще склоняются к передаче исполнения муниципальных задач внешним (частнохозяйственному или некоммерческому) исполнителю и актору ("аутсорсинг"). Часто это называется "функциональная приватизация».

Наконец, муниципалитеты и их «предприятия городского хозяйства», которые задействованы в т.н. жизнеобеспечении (оказании публичных услуг, таких как водо- и энергоснабжение, публичный транспорт, вывоз ТБО), решая ключевые задачи муниципалитетов, входят в напряженное противоречие с европейским конкурентным правом и тенденциями, существующими в Европейском Союзе. Выражаясь терминологией ЕС, услуги жизнеобеспечения – это «услуги общеэкономического значения», и тем самым они не должны замыкаться в границах региональных, местных («монополистических») рынков.

Под давлением либерализации рынка, направленной на создание единого (single) европейского рынка, растущей конкуренции национальных и международных предприятий (оказывающих, в частности, коммунальные услуги), дефицитов своих бюджетов муниципалитеты инициировали процесс реорганизации жизнеобеспечения.

Не в последнюю очередь все большее число муниципалитетов было вынуждено свои предприятия, в том числе Stadtwerke, отчуждать частным компаниям (материальная приватизация) или привлекать последних в качестве миноритарных акционеров.

Если эту тенденцию «умирания предприятий» городского хозяйства (как уже было сказано) рано или поздно можно было остановить, то новое развитие указало бы на возвращение муниципальных поставщиков услуг и на «ремуниципализацию» в свое время приватизированных предприятий.

Во-первых, Stadtwerke оказались - после периода ослабления - удивительно работоспособными, чтобы начать конкурировать с частными поставщиками и вернуть утраченные позиции. В некоторых муниципалитетах начали либо создавать новые предприятия городского хозяйства и, не в последнюю очередь благодаря межмуниципальному сотрудничеству, либо поддерживать имеющиеся.

В добавление следует сказать, что политические рамочные условия кардинально изменились во многих отношениях. Например, как федеральное правительство, так и Комиссия ЕС показывают свою заинтересованность в поддержке и усилении конку-рентности (перед крупными поставщиками) муниципальных энергетических компаний как носителей альтернативной энергетической политики. В то же время, ЕС с помощью законов о конкуренции и демонополизации заставляет крупных поставщиков энергии отказаться от своих интересов в акциях, приобретенных ими у муниципальных компаний.

Кроме того, вступивший в силу 1.12.2009 г. Лиссабонский договор (прилагаемый к нему протокол) провозгласил готовность ЕС вывести «услуги общеэкономического значения» из-под режима общеевропейского регулирования, передав эту сферу в компетенцию национальных правительств.

6. Резюме

С одной стороны, местное самоуправление в Германии, сравнивая его с другими европейскими странами, можно отнести к группе политически, административно и функционально самых сильных муниципальных систем. Их развитие в последние годы еще более упрочил эти позиции.

Во-первых, следует подчеркнуть, что ст. 28 разд. II Основного закона, то есть в национальном конституционном праве закрепленная институциональная гарантия местного самоуправления муниципальных образований (а также округов), сейчас признана на территории всей Европы вступившим в силу 1.12.2009 г. Лиссабонским договором (совместно с другим национальным конституционным и законодательным регулированием). Если немецкая (политически и функционально сильная)

муниципальная модель (наряду с также политически и функционально сильными, если не еще более сильными скандинавскими муниципальными моделями) составляла скорее меньшинство по сравнению с более слабыми муниципальными моделями большинства других европейских стран, то в этом отношении Лиссабонский договор ввел европеизацию, благодаря которой была преодолена скрывающаяся до этого Конституцией Европейского союза «муниципальная слепота» и был в целом усилен конституционно-правовой статус местного самоуправления в Европе, а вместе с ним и статус местного самоуправления в Германии. Кроме того, принцип субсидиарности, который в 1992 году был закреплен в европейском праве Маастрихтским договором и который был направлен на разграничение компетенций между ЕС и национальными государствами – его членами, в настоящее время Лиссабонским договором безоговорочно распространен европейским правом на субнациональный местный уровень.

Во-вторых, политический статус муниципалитетов был усилен введением процедуры прямой демократии (гражданская инициатива и решение граждан, прямые выборы и отзыв бургомистров и районных советов) - в качестве дополнения (и возможной поправки) к традиционному примату представительной демократии (выборы представительных органов местного самоуправления).

В-третьих, был повышен политико-исполнительный потенциал управления и руководства в муниципалитетах путем введения прямых выборов бургомистров и районных советов. Если соотношение избранных представителей в органах местного самоуправления или районных советах было сравнимо с муниципальной парламентской системой, то вследствие прямых выборов бургомистров / глав администрации округов происходило сближение с президентской системой, в которой они – через свою роль главы исполнительной власти муниципалитетов и председателей органов местного самоуправления - обладают прямой демократической легитимностью.

В-четвертых, административный потенциал местных органов власти был в последние годы увеличен в ходе административной модернизации. Это особенно верно там, где (как указано выше) концепции новой модели общественного управления, направленные на достижение оперативной гибкости и экономической эффективности, связаны с традиционными концепциями административной реформы, в результате чего образовалась неовеберовская модель управления.

В-пятых, если муниципалитеты и, в частности, их предприятия городского хозяйства с 1990-го года, приватизировали сначала предоставление публичных услуг (под давлением политики регулирования рынка ЕС и нехватки бюджетных средств) и коммунальных услуг (энергия, вода и т.д.) посредством продажи частным поставщикам собственности, то в последнее время муниципальные поставщики услуг, прежде всего

Stadtwerke, были ремуниципализированы. Эта тенденция также подтверждается недавним изменением в стратегии ЕС, через (потенциально в рамках всего ЕС) конкурентный императив для местных рынков общеэкономического интереса.

Тем не менее, с другой стороны, муниципальная автономия и дееспособность местных органов власти рядом внешних критериев и ограничений были поставлены под сомнение.

Во-первых, и прежде всего, усугубляются финансовые трудности муниципалитетов и сужаются их бюджетная возможность действий. В частности, продолжают неуклонно расти расходы на социальные нужды муниципалитетов.

В то же время, многие муниципалитеты будут по-прежнему вынуждены, невзирая ни на что, сокращать свои кадры так, что за последние годы проведенный жесткий курс на сокращение рабочих мест уже давно достиг и превысил административный и социально-политический болевой порог укомплектованности кадрами.

С учетом дееспособности муниципалитетов, ядро развития, угрожая местному самоуправлению, неизбежно подвергается глубокому реформированию в части муниципальных финансов в рамках федеральной системы. Первый важный шаг в финансовой помощи и безопасности муниципалитетов можно видеть в том, что - по рекомендации федерального правительства 24.2.2010 г. в Основной закон (ст. 104) было включено предписание, в соответствии с которым Федерации в будущем более не разрешается прямо делегировать муниципалитетам новые публичные полномочия. Новые полномочия федеральное правительство может, как и раньше, делегировать только федеральным землям, которые в свою очередь сами решают, исполнят ли они их самостоятельно или передадут муниципалитетам. В то же время в Основном законе, а также в соответствующих предписаниях Конституций земель был установлен т.н. принцип соотношения, согласно которому муниципалитеты могут лишь добровольно возложить на себя исполнение новых полномочий даже тогда, когда исполнение этих полномочий подкрепляется необходимыми финансовыми средствами. В ряде исковых производств, возбужденных муниципалитетами в конституционных судах федеральных земель, они подтвердили конституционную истинность и эффективность «принципа соотношения».

Наконец, что также немаловажно, муниципалитеты и органы их управления - несмотря на все (скорее риторические) призывы к дерегулированию растущей плотности правовых предпосылок и обязательств, видятся в федеральном и земельном законодательствах, а также возрастающем нормотворчестве ЕС, в форме директив, вытекающих из национального права, или первично-правовых постановлений ЕС, которые дальше сужают пределы усмотрения и свободу действий.

Таким образом, традиционная муниципальная модель - особенно под влиянием структурного и хронического финансового кризиса и истощения - с одной стороны, в своем историческом зерне местного самоуправления подвержена риску истощения и превращения в устаревшую модель. С другой стороны, она доказала в своем историческом, особенно в современном развитии заметную эффективность, способность к инновациям и (сверх)живучесть. Достаточно вспомнить, что муниципалитеты после 1945 года был единственным институциональным уровнем, который пережил конец Империи и сделал невозможное в преодолении беспрецедентной послевоенной нужды. Это пути развития, зависимые от обстоятельств, позволяют ожидать, что муниципалитеты - несмотря на продолжительное навязывание Федерацией, землями и Евросоюзом финансовой и правовой политики – еще в состоянии поддерживать свою дееспособность и «живучесть» своей модели местного самоуправления. Факт, что Лиссабонским договором местное самоуправление было теперь впервые признано в европейском праве (особенно в статье 28, II конституционно гарантированная форма), можно рассматривать как важный шаг и импульс, который институциональное, политическое, функциональное и финансовое положение муниципалитетов постоянно гарантирует в европейской многоуровневой системе.

Избранные источники литературы:

1. Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
2. Bouckaert, Geert. 2006: Auf dem Weg zu einer Neo-Weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich, PVS Sonderheft 37, 354-372.
3. Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/Wollmann, Hellmut 2000: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, Stuttgart.
4. Kuhlmann, Sabine 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden.
5. Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut 2013, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, Wiesbaden: Speyer VS Verlag
6. Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin.
7. Wollmann, Hellmut 2002: Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), 1 Jhg., S. 24 -45.

8. Wollmann, Hellmut 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, Wiesbaden.

9. Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard (Hrsg.): The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market. Cheltenham/Northampton, 240-260.

10. Хельмут Волльманн. Пути развития и стимулы к реформам в муниципальных системах европейских стран // Муниципальная Россия, 2013, № 4, С. 83-92.

11. Хельмут Волльманн. Социальные и публичные услуги на муниципальном уровне // Муниципалитет, 2013, № 8-9. С. 16-20.

Wollmann, H.

Professor Emeritus of Administrative Law at the Humboldt University of Berlin

**POTENTIAL TO TAKE ACTION AND INNOVATION
CAPABILITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN GERMANY-
STAGES, POTENTIAL, LIMITS AND PERSPECTIVES**

Abstract: The author observes the potential and limits of action and innovation of local self-government in Germany since World War II. He points out important historical stages and analyses features of governance modernization within NPM reforms on local level.

Key words: Germany, reforms of local self-government, New Public Management, European regulation on local self-government, models of organization.