

**Европейский клуб экспертов
местного самоуправления**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

Сборник статей

Москва, 2009

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ. Сборник статей

/Под ред. А. В. Мадьяровой, Э. Маркварта, Н. М. Миронова и Л. В. Шапиро. Москва, 2009. - **с.**

Очередной ежегодный сборник публикаций Европейского клуба экспертов МСУ затрагивает ряд наиболее актуальных аспектов развития института МСУ на современном этапе. Большинство представленных статей посвящено дискуссионным вопросам и проблемам МСУ в России. В то же время ряд материалов зарубежных экспертов дает возможность сопоставить тенденции развития российского и зарубежного местного самоуправления. Авторы статей – известные эксперты в области МСУ из России, Германии, Италии, Бельгии, большая часть которых являются членами Европейского клуба.

Сборник предназначен для специалистов в области местного самоуправления и государственного управления, депутатов органов местного самоуправления, ученых, преподавателей, аспирантов и студентов профильных учебных и научных заведений, факультетов и кафедр, всех лиц, интересующихся данной проблематикой.

AKTUELLE FRAGEN DER ENTWICKLUNG KOMMUNALER SELBSTVERWALTUNG IN RUSSLAND UND IM AUSLAND. Sammelwerk

Redaktion – A. Madyarova, E. Markwart, N. Mironov, L. Schapiro. Moskau, 2009. **S.**

Das neue Jahrbuch des Europäischen Clubs der Kommunalexperthen befasst sich mit einigen besonders aktuellen Aspekten der Entwicklung kommunaler Selbstverwaltung. Die meisten Beiträge im Sammelwerk behandeln die strittigen Fragen und Probleme der kommunalen Selbstverwaltung in Russland. Andererseits enthält das Buch eine Reihe von Artikeln internationaler Experten, die einen Vergleich zwischen den Entwicklungen in Russland und im Ausland erlauben. Autoren der hier enthaltenen Beiträge – bekannte Kommunalexperthen aus Russland, Deutschland, Italien und Belgien und zum größten Teil – Mitglieder des Europäischen Clubs der Kommunalexperthen. Das Sammelwerk wird durch eine kurze Übersicht der zusammengestellten Artikel in Russisch, Englisch und Deutsch eröffnet. Alle Autoren und Redakteure bedanken sich bei der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit für die Mitfinanzierung der Druckkosten. Die Projektleitung dankt allen Projektteilnehmern für ihre Mitwirkung.



Авторы и редакторы благодарят Германский фонд международного правового сотрудничества за софинансирование расходов по изданию сборника. Руководство проекта по изданию сборника искренне благодарит всех авторов и редакторов за сотрудничество.

Мнение авторов может не совпадать с позицией Европейского клуба экспертов местного самоуправления и Германского фонда международного правового сотрудничества.

Государственное управление во Франции и Германии: между территориальностью и функциональностью¹²¹

Хельмут Вольманн¹²²

Геерт Букерт¹²³

1. Введение

Во вводной части делается попытка выявить и сравнить некоторые базовые принципы, на которых традиционно строятся и в последние годы развиваются межгосударственное и межорганизационное устройства во Франции и Германии.

Вероятно, наилучшим с эвристической и аналитической точки зрения подходом для настоящего исследования является подход, основанный на понятиях территории/территориальности и функции/функциональности в качестве базовых принципов (Wagener 1981; Wagener/Bluemel 2001; Benz 2002; Wollmann 2005).

В конституционном и институциональном дизайне межгосударственного устройства концепция территориальности фокусируется на установлении территориальности в межгосударственном пространстве. Территориальность – понятие, (вертикально) определяемое как ряд областей, на которые распространяется совокупность функций. Поскольку эти области являются самостоятельными политическими и административными единицами, акторам может вменяться ответственность за соблюдение функций.

Однако следует отметить, что концепция функциональности сосредоточена на отдельных и узкоспециализированных задачах, которые в межгосударственном устройстве выполняются отдельными акторами/институтами либо цепью вертикально интегрированных акторов/институтов.

¹²¹ перевод Екатерины Кузнецовой (ГУ-ВШЭ).

¹²² Хельмут Вольманн (Helmut Wollmann) – профессор Гумбольдтского университета (политические и административные науки, по 2001 г.), в наст. время - соиздатель серии «Delivery of Public and Social Services in Germany, France, Italy and England», член Европейского клуба экспертов МСУ, доктор права

¹²³ Геерт Букерт (Geert Boukaert) – профессор Лувенского католического университета (Бельгия), директор Института публичного администрирования названного университета, доктор права

Основные вопросы заключаются в том, до какой степени территория и функция вместе и по отдельности представляют собой ведущие принципы, а также то, каким образом эти принципы операционализируются. Интерес представляют также ключевые тенденции в развитии французской и немецкой систем, а также сходства и различия между ними.

Наш компаративный анализ межгосударственных устройств данных стран нацелен на определение того, в какой степени и в какой пропорции межгосударственный дизайн и его применение основаны на одном из этих принципов.

В рамках настоящего компаративного исследования внимание также уделяется описанию и объяснению динамики согласованности этих принципов (Wollmann 2003a). Для этого необходимо проанализировать вопросы координации осуществления политик на местном уровне.

В дискуссиях о взаимодействии и координации выделились три основных принципа и механизма, результатом которых может стать согласованность действий среди нескольких акторов и институтов (Kaufmann *et al.* 1986):

- *иерархия* – относится к иерархическому расположению акторов (как в межорганизационном, так и во внутриорганизационном пространстве), при котором может осуществляться согласование интересов (возможно, различных) акторов, в крайнем случае, путем иерархического руководства либо инструкции;

- *взаимодействие/сеть* связано с таким расположением и устройством акторов и институтов, при котором ни один из акторов формально не подчиняется другому, а согласование интересов происходит путем переговоров;

- *рынок* сводится к модели рынка, в которой взаимодействие между различными акторами и, вероятно, различными интересами обусловлено механизмом «невидимой руки».

Как результат, дискуссия о территориальности/функциональности связана с дискуссиями о государственном управлении.

2. Методологические установки и концептуальные рамки

Существует методологический вопрос, связанный с описанием и объяснением степени и границ территориальности и функциональности.

Очевидны проблемы в определениях, если же брать межгосударственное сравнение, возникают дополнительные проблемы четкого перевода концепций и терминов. Традиционные термины децентрализации и деконцентрации заменяются понятиями деградации и рассогласованности, что не сопоставимо с политической/управленческой парадигмой. Определения в этой области имеют важное значение, особенно, если они исторически, юридически встроены и имеют под собой культурную обоснованность. Очевидно, что французские и немецкие исторические, юридические и культурные различия наделяют эти определения дополнительным смыслом.

Акцент на структурных или институциональных особенностях приводит нас к высокому уровню неопределенности. Если обратить внимание на организационный характер юридических лиц, правовые рамки или основные политические документы, можно получить лишь выборочное восприятие. Информация об управляемости, контроле и оценке политик и управления, ресурсов (финансовых и кадровых), ответственности и подотчетности, а также административного и политического разделения труда, не учитывает эффективность этих мероприятий, что следовало бы делать.

Модель нового государственного управления спровоцировала еще более сильное отклонение от правильного курса. В то время как рассматриваются отдельные организации, их совокупность в определенном регионе игнорируется. Не уделяется внимание вопросу встраивания местных органов власти в институциональную макроперспективу. Новое государственное управление оставило без внимания тот факт, каким образом отдельная организация или тип организации на определенном правительственном уровне (скажем, местном самоуправлении) является инструментом политики и управления и встроена в общую картину управления. Возросло значение таких аспектов, как связи с частным сектором, национальная и международная общественная прибыль.

При рассмотрении методологических вопросов территориальности и функциональности сразу возникает пять проблем, связанных с оценкой реформ (Politt/Bouckaert 2003). Различаются единицы анализа (Западная Германия не похожа на Восточную Германию) и единицы обозначения (муниципалитет не то же самое, что местное самоуправление); не хватает ключевых данных (отсутствует информация о точном количестве организаций).

Сложно описать статическую картину, однако динамическая картина поддается еще более сложному описанию.

Простой механизм описания изменений заключается в том, чтобы в рамках административной реформы посмотреть на механизмы деятельности/реакции, стимула/ответа или проблемы/решения (Verhoest/Bouckaert 2005). Во многих случаях присутствует решаемая проблема. В некоторых случаях решение может само привести к проблеме, которая в свою очередь потребует нового решения. Так, проблема территориальной и функциональной специализации сама была решением отдельных проблем организации в части оказания услуг в контексте приоритетности низшего звена в принятии решений, политического контроля, демократического участия и ответственности.

Переход к специализации, как территориальной, так и функциональной, требует определенного уровня взаимодействия. Механизмы, основанные на иерархии, рынке и сетях, могут отвечать таким требованиям.

Рис. 1 Простая модель изменений

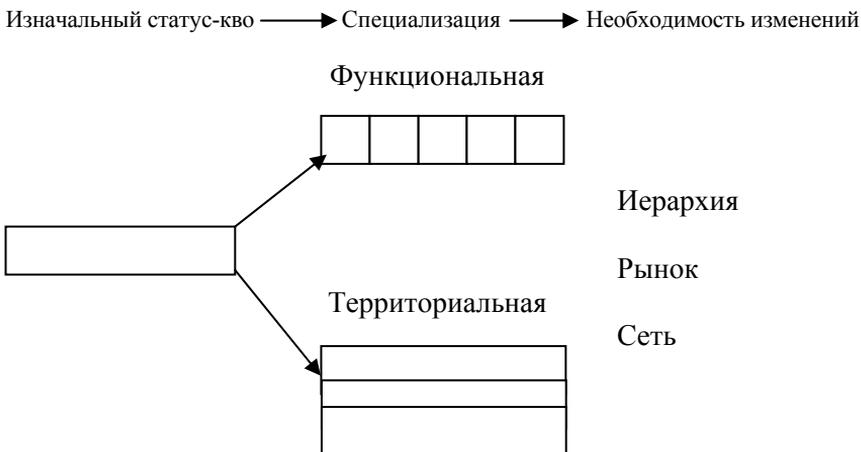


Рисунок 1 показывает эту последовательность: он начинается с проблемы (как организовать эффективное оказание услуг в государстве), продолжается ее решением (установление территориальной и функциональной децентрализации), созданием новой

проблемы (координирования политик) в ходе решения проблемы и завершается решением данной проблемы (при помощи установления механизмов иерархии, рынков и сетей). Эта последовательность является аналитической, но может также иметь хронологические аспекты. Практически она предлагает отойти от централизованной системы (якобинцы) в пользу территориальной и функциональной децентрализованной системы (жирондисты), перекоординации посредством преимущественно неиерархических механизмов рынка и сетей, что представляет собой нео-территориальную / нео-функциональную децентрализованную систему государственного управления.

В иерархическом, структурированном государстве могут возникнуть две чистых модели – территориальная децентрализация и функциональная децентрализация (рис. 2). В действительности же существуют смешанные модели (наложенные друг на друга чистые модели) или гибриды (нечистые модели), результатами которых являются вариации и комбинации территориальных и функциональных образований.

Ключевой вопрос заключается в том, что во Франции и Германии было с течением времени и в ходе реформ децентрализованно, а что осталось централизованным. Разделение труда, обязанностей, компетенций (стратегических и/или просто операциональных), ресурсов (человеческих, финансовых) и ответственности чрезвычайно комплексно. Эта совокупность организована путем специально распределенных компетенций среди ряда акторов. Это присуще и Франции, и Германии. Сложность описания административного уровня зависит от политической области и фокуса внимания.

2.1 Территориальное и организационное устройство

Таблица 1 показывает формы чистых типов территориального устройства, основанного на качестве определенного критерия (например, персонала или финансов).

Если рассматривать это в качестве индикатора уровня территориальной специализации и институционального устройства Франции и Германии, можно обнаружить пирамиду организаций с определенными уровнями автономии и зависимости, как показано в таблице 3.

Очевидно, данный аспект является предметом динамики и изменений, как показано в таблице 3.

В целом центральные уровни растягиваются, промежуточные и иногда местные – возрастают.

2.2 Персонал

В том, что касается персонала в сравнительной перспективе, необходимо отметить, во-первых, общее количество государственного персонала, и, во-вторых, распределение госслужащих по различным уровням управления.

В этой связи необходимо сделать несколько предварительных методологических и статистических замечаний, которые помогут интерпретировать зачастую противоречивую численность персонала.

Рис. 2: Две «чистые» модели

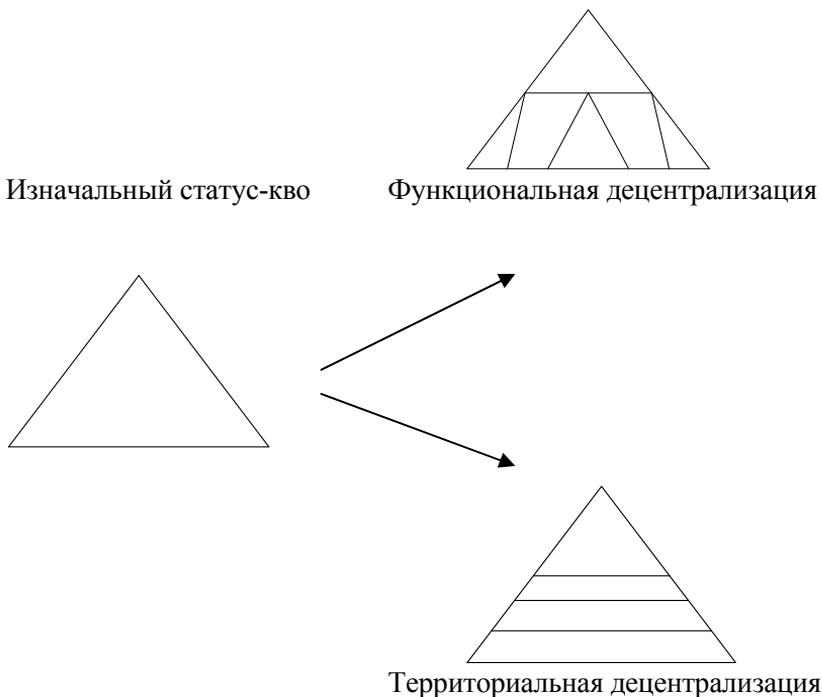


Таблица 1: Чистые типы территориальной децентрализации

Критерии для территориальной децентрализации	Тип			Реальность
	один: центральный	два: промежуточный	три: децентрализованный	
центральные	98	1	1	А
промежуточные	1	98	1	В
местные	1	1	98	С

Таблица 2: Распределение институциональных договоренностей

Территориальные уровни	Франция	Германия	
Центральный	1	1	Федеральный
Регионы (régions)	22	16	Земли (Länder)
Департаменты (départements) ¹	100	23	Правительства округа (Bezirksregierungen) ²
Департаменты ¹	100 (в среднем 450,000 жителей)	343 (в среднем от 150,000 до 200,000 жителей) 117	Районы (Kreise) Города вне округов (районов) (kreisfreie Städte) ³
Межобщинные органы ⁵	18,267	до 200 (в некоторых землях), в общем, около 1,000	Объединенное управление общин (Verwaltungsgemeinschaften) ⁶
Коммуны (communes)	36,676 (в среднем 1,700 жителей) ⁶ территориальная реформа отсутствует ⁴	13,400 (в среднем 6,100 жителей) территориальные реформы в отдельных землях (Länder) ⁴	Общины (Gemeinde) (город, деревня, муниципалитет)
Общие замечания: наличие организации и персонала центрального государства на местном уровне	Значительно (внешние услуги (services extérieurs))	Незначительно (лишь несколько специальных органов (Sonderbehörden))	

Примечания к таблице:

¹ Во Франции департамент (département) является территориальным базисом как для основанной на департаменте государственной администрации (префект - préfet - назначается центральным правительством), так и для основанного на департаменте местного самоуправления (collectivité territoriale/locale) (во главе с генеральным консулом - conseil général, избираемым советом департамента, и президентом (président) – председателем, избираемым консулом).

² В Германии административная традиция основывается на французской модели децентрализованных департаментов (départements), которая берет свое начало в 19 в. Большие территориальные единицы – земли (Länder) – традиционно устанавливают административные районы (Regierungsbezirke/Bezirksregierungen) на промежуточном уровне между правительством земель и местным самоуправлением (Stoebe/Brandel 1996: 19ff.). В настоящее время в 5 землях существует 23 административных округа (Regierungsbezirke) (от 3 до 7). По административной реформе с 1999 по 2004 гг. в 3 землях было упразднено 10 административных округов.

³ В Германии двухуровневая система местного самоуправления состоит из округов или районов (Kreise) и общин (Gemeinden), большие города традиционно обладают статусом городов вне округов (kreisfreie Städte). Этот статус дает права местного самоуправления, а также полномочия районов. В этом они схожи с британской системой местного самоуправления, называемой системой единых местных властей (Wollmann 2000: 117 ff.)

⁴ Во Франции, где за исключением неудавшейся попытки реформы начала 1970-х гг., реформа 35,000 коммун (communes) не проводилась, средняя численность населения муниципалитета составляет 1,700 человек. В Германии, где ответственность за реформу местного самоуправления лежит на землях (Länder), в западных землях территориальные реформы проводились в 1960-х и 1970-х гг. Масштаб территориальных реформ сильно различался в отдельных землях. Некоторые земли (в частности, Северный Рейн-Вестфалия и Гессен) выбрали слияние и сформировали довольно крупные объединенные муниципалитеты (Einheitsgemeinden) со средним населением около 40,000 жителей (Северный Рейн-Вестфалия). Большинство земель выбрали более мягкую стратегию сохранения муниципалитетов меньшего размера (в среднем от 6,000 до 30,000 жителей) (Wollmann 2004e).

⁵ Во Франции различаются несколько типов межмуниципальных образований (14 городских сообществ (*communautés urbaines*), 2,033 общинных сообществ (*communautés de communes*), 155 сообществ-агломераций (*communautés d'agglomération*), 1,700 смешанных синдикатов (*syndicates mixtes*), около 1,900 разносторонних синдикатов (*syndicates a vocation multiple*), примерно 12,500 узкоспециализированных синдикатов (*syndicates a vocation unique*)) (Borraz/Le Gales 2005; Marcou 2000).

⁶ В Германии значение управленческих объединений общин или совместных администраций (*Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften*) зависит от типа территориальных реформ, проводившихся отдельными землями в 1960-е - 1970-е гг. в старых (западных) землях и с 1990-х гг. – в новых (восточных). С одной стороны, некоторые земли, такие как Северный Рейн – Вестфалия, решили проводить территориальные реформы по принципу слияния и получили единые общины-муниципалитеты (*Einheitsgemeinden*) с населением более 40,000 жителей, но без дополнительных внутримunicipальных органов власти. С другой стороны, большинство земель провели реформы меньшего масштаба, оставив много малых муниципалитетов и создав новый институт межпоселенческих органов власти между округом и муниципальной властью для того, чтобы обеспечивать административную поддержку муниципалитетам, которые продолжали существовать как политически самостоятельные локальные единицы. Количество объединенных администраций различается от земли к земле, от 194 в Саксонии-Анхальт до 116 в Тюрингии. (Wollmann 2004e).

Во-первых, не всегда ясно, что такое центральный, промежуточный и локальный уровни.

Во-вторых, объектом интерпретации является также определение и включение образования, здоровья и полиции.

В-третьих, в некоторых случаях, например во Франции, персонал, который исчисляется центрально, размещен локально и используется для локальных нужд. Это требует в большей степени функционального, нежели бюджетного размещения.

В-четвертых, от года к году процентное соотношение может различаться, поскольку общая численность занятых (и ее определения) могут варьироваться, отделение компаний (например, их приватизация) также может влиять на общую численность занятых.

Таблица 3: Число госслужащих в процентном соотношении к общему числу занятых в странах ОЭСР 1970-1999

Страна	1970	1980	1990	1999
Швеция	20,9	30,7	32,0	31,2
Норвегия	17,7	24,1	28,6	30,8
Дания	17,0	28,0	29,6	30,0
Финляндия	12,1	17,3	20,5	25,2
Франция		20,5	20,4	21,3
Австрия	13,3	18,7	19,5	18,4
США	16,0	16,4	15,4	14,6
Великобритания	18,1	21,2	19,5	12,6
Германия	11,2	14,6	15,1	12,3
Нидерланды	11,5	13,8	13,2	12,2
Япония	7,7	8,8	8,1	*8,3

*есть данные только по 1998 г.

Источник: Naschold/Bogumil 2000: 29

Таблица 4: Доли госслужащих на уровнях правительств, %

	Центральный		Промежуточный		Местный	
	1994	2000	1994	2000	1994	2000
Австралия	14,6	12,1	73,3	77,1	12,1	10,8
Бельгия	39,9	34,3	14,1	14,8	46,0	50,8
Канада	17,1	13,2	44,1	51,9	38,9	35,0
Финляндия	25,2	23,4			74,8	76,6
Франция	48,7	51,6			30,7	25,3
Германия	11,9	11,5	51,0	52,2	37,1	36,3
Италия	63,0	57,9	23,0	26,8	14,0	15,3
Нидерланды		74,2		4,7		21,1
Н.Зеландия	89,7	90,9			10,3	9,1
Швеция	18				77	
Великобритания	47,7	47,6			52,3	52,4
США	15,2	13,5	22,6	23,1	61,1	63,4

Источник: Politt/Bouckaert, 2004: 44.

По этим причинам необходимо одновременное рассмотрение трех типов таблиц. Во-первых, общая численность государственных служащих; во-вторых, процент распределения между центральным, 256

промежуточным и локальным уровнями; в-третьих, сравнение, учитывая здоровье. Это будут наилучшие доступные данные.

Рассматривая данные по Франции и Германии, необходимо отметить два аспекта. Во-первых, эти страны сильно отличаются по проценту госслужащих в общем объеме занятых. В то время как Германия находится в числе стран со сравнительно небольшим числом госслужащих, во Франции этот показатель велик. Если брать временной срез, мы видим еще одно существенное различие. В Германии процент занятых в госсекторе с 1980-х гг. по 1999 г. сократился с 14,6 до 12,3%, во Франции же процент вырос с 20,5 до 21,3% за тот же период.

Основываясь на данных Кульман и Рёбера, можно говорить о небольшом снижении процента центральных государственных служащих с 1980-х гг. и небольшом увеличении местных служащих. Это указывает на децентрализацию. Однако из других источников известно (см. Тёнинга), что во Франции 95% центральных госслужащих до сих пор работают на периферии, результатом чего является сильное центральное организационное и кадровое присутствие на межрегиональном и локальном уровнях.

3. Межгосударственные системы Франции и Германии между «территориальностью» и «функциональностью»

Таблица 5: Распределение госслужащих во Франции по разным уровням 1980-2001

Институциональный уровень	1980		1990		2001	
	N	%	N	%	N	%
Государственный	2,273	56,2	2,308	54,2	2,491	52,5
Местный (регионы, департаменты, коммуны)	1,021	26,4	1,166	27,4	1,404	29,6
Муниципальный	671	17,4	783	18,4	861	18,1
Общая численность госслужащих	3,865	100,0	4,258	100,0	4,756	100,0

Источник: DGAFP, Бюро статистики, исследований и оценок; INSEE DRESS, 2004; Таблица адаптирована Сабиной Кульман.

Таблица 6: Распределение госслужащих в Германии по разным уровням 1980-2002

Институциональный уровень	1980		1990		2002	
	N	%	N	%	N	%
Федеральный	553	18,2	554	17,9	448	15,0
Государственный	1,568	51,5	1,536	49,7	1,583	53,1
Муниципальный	920	30,2	1,002	32,4	951	31,9
Общая численность госслужащих	3,042	100,0	3,092	100,0	2,982	100,0

Источник: Kuhlmann/Roeber.

3.1 Франция

Исторически со времен наполеоновского централизма начала XIX века Франция придерживалась унитарного центрально-ориентированного государства, в котором единственной политически релевантной территорией являлась «единая и неразделимая нация» (Hoffmann-Martinot 2003). Политика, разрабатываемая на национальном уровне, осуществлялась через вертикально интегрированные административные структуры – каждая сфера политики находилась в компетенции отраслевого министерством и направлялась им, почти все министерства были заняты различными административными элитами (*grand corps*). В централистской модели территориально определяемыми единицами на региональном уровне служили департаменты (*départements*). Они находились под управлением префекта (*préfet*), назначаемого центральным правительством, который в соответствии с указаниями отраслевых административных единиц, должен был также отвечать за выполнение координационной функции.

В XIX веке департаменты и муниципалитеты (*communes*) допускались в качестве территориально определенных единиц местного самоуправления (свободные администрации - *libre administration*). В то же время, выполняя свои (в основном маргинальные) функции местного самоуправления, они находились под жестким контролем префектов, которые сочетали не только законодательные функции, но и функции контроля за выполнением собственных решений (сравнимо с контролем за деятельностью административных единиц и отраслей промышленности в Германии).

Политическая и управленческая реальность наполеоновского централизма продолжала испытывать двойственность, со свойственным ей постоянным конфликтом между (централистскими) якобинцами и (децентралистскими) жирондистами (Nemery 2004). Этот конфликт получил название «ручного якобинства» (Gremion 1976). Это столкновение между центром и периферией просматривается, например, в ограниченном контроле центрального правительства (и префекта) над региональными отделениями отраслевых административных единиц (местных органов центрального ведомства). Помимо этого, говоря политологическим языком, централистское управление и контроль до определенной степени нейтрализовались местными мэрами и возникшим механизмом совмещения мандатов (*cumul de mandats*), который оказал влияние на региональный и центральный уровни осуществления политики (Mabileau 1996).

Эта картина стала еще более сложной и смешанной после секулярной децентрализации 1982 г.

Во-первых, продолжали существовать вертикальные отраслевые административные единицы (*services extérieurs*), являясь подотчетными и своему центральному министерству, и префекту департамента. Причем контроль префекта над ними лишь усиливался. Кроме того, хотя программа реформы 1982 г. в сторону децентрализации предусматривала и меры деконцентрации, процент госслужащих по отношению к общему числу занятых с 1982 г. лишь увеличился (таблица 3). Одной из характеристик французской межгосударственной системы продолжал оставаться дуализм, при котором большой объем политических и административных функций был передан избираемым местным властям. В то же время довольно много функций выполняется региональными отделениями государственной администрации как на региональном и местном уровнях, так и на уровне департаментов (Marsou 2004: 239).

Во-вторых, статус и обязанности местного самоуправления в межгосударственном устройстве были существенно расширены.

Таким образом, взаимоотношения государственного/локального управления приобрели новое свойство: всеобъемлющий контроль префекта департамента был сокращен и заменен на анализ законодательства. Если до реформы префект для выполнения контрольных функций формально имел право распоряжаться иерархическими ресурсами, теперь в качестве средств координации ему были оставлены лишь функции убеждения и взаимодействия.

Если говорить о местном уровне управления, децентрализация 1982 г. принесла выгоду, прежде всего, департаментам (в качестве мезоуровня самоуправления, особенно в области обязанностей по социальной политике), а также расширила функции муниципалитетов (особенно в области контроля над городским планированием и развитием). Был сделан значительный шаг в сторону консолидации местного самоуправления в качестве территориально определенного и демократически избираемого многофункционального уровня управления. Однако с самого начала ценность этой реформы (как политическая, так и функциональная) остается под вопросом по следующим причинам.

Во-первых, назначение и распределение обязанностей между (сейчас тремя) уровнями субнациональных единиц самоуправления (регионы, департаменты и коммуны) остается неясным. Это порождает совпадение функций (*enchevêtrements*) на различных уровнях и единицах субнационального самоуправления (территориальных общностях). Необходимость координации после реформы не снизилась, а, наоборот, возросла.

Во-вторых, в результате пробелов и отсутствия территориальной реформы на муниципальном уровне большое количество коммун (со средней численностью населения 1,700 жителей) обладает чрезвычайно небольшой численностью населения и практически не способно справляться с поставленными перед ними задачами. Следовательно, их потенциал по достижению координации политик снизу и извне в качестве основанных на территории единиц местного самоуправления реализуется с большим трудом.

В-третьих, в связи с тем, что большое количество маленьких муниципалитетов не в силах справиться с вопросами местного самоуправления, в 1890 г. был издан закон, по которому муниципалитеты приобрели институциональные формы межобщинного взаимодействия. С 1996 г. – момента создания городских общин – были введены дополнительные формы межобщинной коммуникации. Хотя большое количество различных межобщинных органов служит для координирования растущего числа функций местного управления, в межрегиональном пространстве этот процесс сопровождается растущей институциональной сложностью и перенасыщенностью институтами. *Loi Chevènement* – закон, изданный в 1999 г., был призван облегчить сложность взаимодействия

межкоммунальных органов. Однако возникает структурная проблема: различные формы межобщинного взаимодействия, включая новые общинные формы, возникшие по данному закону, управляются местными советами, в то же время они избираются не прямым голосованием, а косвенно – местными советами своих муниципалитетов. Проблема заключается в том, что межобщинные институты берут на себя возрастающее количество управленческих функций, однако, вследствие отсутствия прямых выборов, у советов этих межобщинных институтов нет политической легитимности и фундамента. В то же время муниципалитеты за счет выборов обладают политической легитимностью, однако, их функции сокращаются (Wollmann 2004b: 656 ff).

Таким образом, межрегиональный и местный уровни во Франции фактически состоят из множества различных акторов, охватывающих региональные отделения (вертикальной) отраслевой (узкоспециализированной) государственной администрации, департаментов (в качестве единиц местного самоуправления), коммун, равно как и большого количества межкоммунальных органов (синдикаты, общины и т.д.). В русле этого развития утверждается, что «унитарное французское государство представляет собой дырявую сеть» (Thoening).

В связи с тем, что традиционные инструменты эффективной политической координации были сокращены (с 1982 г. контроль департаментских префектов был сокращен до уровня правового надзора, который заменил обязательный иерархический контроль) либо стали менее эффективными (например, как в случае с руководством центральных министерств над собственными региональными отделениями); для достижения взаимодействия и координации акторов на разных уровнях и в разных отраслях были введены инструменты и процедуры сотрудничества и контракта. Фактически институт заключения контрактов (Gaudin 1996) является изобретением французского межгосударственного пространства для преодоления пересечения функций и привязки ресурсов к отраслям. Такие стратегии координации и взаимодействия касаются отдельных территориально/локально нацеленных проектов и сотрудничества для того, чтобы вовлечь в процесс принятия решения всех заинтересованных акторов, государственных, локальных, межкоммунальных, частных и добровольных (Duran/Thoening 1996; Gaudin 2004).

Однако критике подвергается тот факт, что контрактная система и партнерства слишком часто усложняют процессы и приводят к путанице вместо того, чтобы снижать неопределенность в «системе партнерства, в которой все делают все» (Commission Mauroy 2000: 24).

3.2 Германия

В немецкой федеральной системе политическая координация на местном уровне достигается посредством набора характеристик, существенно отличающихся от их французских аналогов – это институциональная особенность Германии, формирующая ее федеральную систему. В числе таких особенностей политические и административные характеристики земель как территориально определенных политических единиц с рядом конституционных обязанностей. В соответствии с традиционной немецкой моделью, местные власти обладают территориально определенным многофункциональным местным управлением и играют сильную политическую и многофункциональную роль в межгосударственной системе (Wollmann 1999; 2004с).

Во-первых, вследствие того, что на федеральном правительстве лежит ответственность за реализацию политики и законодательства, на местном уровне не существует формальной системы влияния на политическое взаимодействие. Федеральное правительство и министерства не имеют собственных региональных отделений (на региональном или местном уровне), через которые можно было бы влиять на эту координацию (Benz 2001; Wachendorfer-Schmidt 2004). Более того, у федерального правительства формально нет полномочий по контролю (и координации) реальной политики, так как согласно федеральному разделению функций, реализация федеральной политики и законодательства (так же, как и норм ЕС) находится в ведении земель (и местных властей в пределах земель), федеральное же правительство права вмешательства в этот процесс не имеет.

На уровне земель правительства могут оказывать прямое влияние (и координировать) на политику государственной администрации в тех областях, где они сами создают региональные и местные отделения отраслевых (узкоспециализированных) административных единиц (Fuerst 1996). В большинстве земель был введен

мезоадминистративный уровень (административный округ), который находится в управлении чиновника (президент административного округа), назначаемого правительством земель. Исторически он схож с префектом во французских департаментах. Административный округ и его президент обладают мандатом на осуществление координационных функций иерархического типа с учетом политики, проводимой вне административного округа. С учетом государственной администрации, эта координационная функция обладает иерархическим смыслом.

Стоит, однако, отметить, что в немецкой управленческой традиции набор административных функций, которым обладают региональные и локальные подразделения земель, довольно ограничен. Большинство публичных задач решается местными властями на основе «совмещения функций», что характерно для германо-австрийской управленческой традиции (Wollmann 1999: 322; Wollmann 2000: 117 ff.). С одной стороны, двойственность функции проявляется в том, что местные власти в качестве органов местного самоуправления выполняют задачи, находящиеся в их компетенции. С другой стороны, местным властям (особенно в районах и крупных городах вне районов) вменена обязанность выполнять задачи, полученные от государства (делегированные государственные полномочия). Так как местные власти в рамках исполнения делегированных обязанностей находятся под надзором со стороны государственных властей (который может интерпретироваться как форма интеграции в государственное управление), то с учетом переданных дел это институциональное положение допускает некоторую иерархическую координацию (Wollmann 1999).

На данном этапе необходимо также отметить, что территориальные реформы на местном уровне – разделение на округа (районы) и общины (поселенческие муниципалитеты), – которые были проведены немецкими землями в конце 1960-х – начале 1970-х гг., были, прежде всего, направлены на сохранение и дальнейшее укрепление административных возможностей и эффективности округов и муниципалитетов. Функциональные реформы, которые часто проходили одновременно с территориальными реформами, основывались на принципах «единого административного пространства» и «единства управления». Использование этих принципов привело к дальнейшему укреплению модели территориально определенного многофункционального местного управления (Wagenet/Blumel 2001).

Именно этот традиционный тип местного правительства, многофункционального и основанного на территориальных выборах, стал в результате реформ основываться на территориальности, которая заложила основы территориальной сферы деятельности, создала институциональные рамки и группы акторов, способных проводить отраслевую политику «снизу-вверх» и обладающих эффективными механизмами взаимодействия. В свете широкого спектра задач местного правительства, не только местные акторы обладают политическим и институциональным потенциалом оказания влияния на координацию политики «снизу-вверх» на основе многофункциональности мандатов и способности к институциональной координации (Wollmann 2003a; 2004b). На волне институциональных реформ, проведенных землями в начале 1990-х гг., когда был введен институт прямо избираемого обербургомистра во всех землях (Wollmann 2004d), произошла выработка политического и управленческого лидерства, достаточного для координации политики. С одной стороны, подобный местный уровень взаимодействия может быть достигнут за счет координации деятельности акторов и стэйкхолдеров, уверенных в том, что у обербургомистра достаточно политических и институциональных полномочий для проведения политики, как горизонтальной, так и вертикальной, так как «ключевой пользователь сети» (Friend 1977) заложен в сетях соответствующих акторов. В крайнем случае, такая координация может обладать иерархическими элементами.

В целом, немецкая межгосударственная система представляет собой, по крайней мере, на первый взгляд, удивительную, если не сказать парадоксальную, картину. С точки зрения федеральной традиции и конституционного дизайна, немецкая государственная организация является гораздо более децентрализованной, нежели французская: в ней присутствует больше элементов иерархически структурированных межгосударственных связей и механизмов. Это указывает на сильные позиции земель как территориально определенного мезоуровня (с конституционно закрепленной политической и административной властью) в осуществлении политики, они обладают значительным потенциалом иерархической координации сверху-вниз с учетом общественных задач, делегируемых местным властям.

Однако эта структурированность немецкой межгосударственной системы лишь одна сторона медали. Другая же представляет собой совокупность пересечений и институциональной перегруженности.

Пересечение компетенций особенно заметно во взаимоотношениях между федеральным уровнем и земельным. В восприятии широкой общественности и политических сил, это пересечение дошло до открытого «кризиса федерализма» (Wachendorfer-Schmidt 2004; Wollmann 2004a). Для начала стоит отметить, что Бундестаг, который по Конституции 1949 г. должен оказывать влияние на земли (земельные правительства) и формулирование федеральной политики, со своими обязанностями не справляется. Эту роль выполняет лишь верхняя палата – Бундесрат, накладывающая вето примерно на 70% законопроектов. Кроме этого, Бундесрат проявил себя в качестве отличного игрока в вето, особенно в политическом союзе с сильной оппозицией в парламенте и Федеральном собрании. Более того, то, что изначально было спроектировано как межгосударственная система компетенций и бюджетных полномочий, которые определялись и устанавливались для федерального уровня и уровня земель (федеральная система многослойного торта) превратилось в систему совместного ведения, совместного управления и софинансирования «федерализма мраморного пирога». Таким образом, целый ряд взаимосвязанных друг с другом политических действий (равно как и управленческих функций) принял форму расплывчатых компетенций с вертикально отраслевой бюрократической разрозненностью (Frido Wagener).

В региональном и местном пространстве в рамках земель, особенно в небольших землях (с населением менее 2-3 млн. жителей), институциональная сфера деятельности выглядит «перенасыщенной – доходящей до 5 уровней управления – правительство земель, административные районы, округа, муниципалитеты и там, где не проводились масштабные территориальные реформы, уровень межкоммунальных органов».

В результате с течением времени внутри и вне формальных структур возникли неформальные структуры и процедуры, которые к настоящему моменту значительно укрепились.

4. Описание движущих сил территориализации и функционализации государственного сектора

При описании фактических изменений во Франции и Германии и для того, чтобы лучше понять динамику изменений, необходимо определить движущие силы территориализации и функционализации в государственном секторе.

Можно наблюдать два направления изменений; их можно комбинировать.

В традиционной организационной специализации для концентрации на (одной или нескольких) целях используются четыре равных критерия:

- специальный продукт/услуга (например, образование, водоснабжение, общественный транспорт);
- география (зоны с муниципалитетами: север, юг, восток, запад с их собственной спецификой);
- гражданин/покупатель (например, граждане преклонного возраста, нуждающиеся в заботе; мигранты, компании);
- этапы политических процессов (например, существуют отдельные организации для политического дизайна экономического развития, осуществления политических действий (отдельные агентства) и выработки политических оценок).

Очевидно, необходимо комбинировать эти критерии для того, чтобы формировать реальную макро-, мезо- и микро-организационную структуру.

Результатом этого является доминирование территориальных критериев, которые могут иметь одну или несколько целей (большую или меньшую специализацию по продуктам/услугам или зонам, или гражданам/покупателям, или процессам) либо, наоборот, могут вести к более функционально доминирующим критериям, которые также могут иметь одну или несколько целей. Таблица 7 дает аналитическую основу для изучения статуса и динамики изменений.

Таблица 7: Типология специализации и децентрализации

Специализация/ децентрализация	Узкоспециализированная	Комбинированная
	<p>- единственная или единственная главная цель (продукт/услуга; клиент/группа граждан; процесс/задача)</p> <p>- закрытая и ограниченная сфера деятельности</p>	<p>- несколько связанных или несвязанных целей (несколько продуктов/услуг; все клиенты/типы граждан; все типы процессов/задач)</p> <p>- открытая или потенциально расширяющаяся сфера деятельности</p>
Территориальная	III:	I: Идеальный тип I:
<p>Основанные на территории институты (конституционно защищенные)</p> <p>- связь с законодательным уровнем</p> <p>- прямое (исполнительное) политическое управление</p> <p>- администрация, имеющая политическую подчиненность</p>	<p>Отраслевые государственные административные единицы на региональном, субрегиональном и локальном уровнях</p> <p>судопроизводство</p> <p>внешние органы управления (во Франции)</p> <p>специальные ведомства (в Германии)</p>	<p>Традиционное, например, местное самоуправление/муниципальная администрация на локальном или окружном уровне/ уровне департамента</p> <p>мезоуровень: административные единицы в судопроизводстве департаментов, региональном судопроизводстве</p> <p>государственная администрация департаментов</p> <p>и правление округа с (многофункциональным) управлением/координацией</p>

Функциональная	II: Идеальный тип II:	IV:
<p>Основанная на функциях организация (защищенная гражданским или публичным правом)</p> <p>- отсутствует прямая связь с законодательным органом</p> <p>- различное политическое управление</p> <p>- управление (групповое) с долей автономии (договорной)</p>	<p>Например, агентства:</p> <p>Законодательно или организационно независимые государственные/муниципальные корпорации</p> <p>Негосударственные (частные, добровольные) организации</p> <p>(наподобие полуавтономных комитетов), несущие узкоспециализированные аутсорсинговые функции узкоспециализированные зоны, узкоспециализированные партнерства (между государством, местными властями, частным сектором и другими акторами)</p>	<p>Многофункциональные партнерства, сети</p>

Очевидно, что эти четыре позиции имеют сильные и слабые стороны. Эти принимаемые и признаваемые недостатки становятся движущими силами для корректирующих мер и, следовательно, институциональных изменений. Эти механизмы коррекции обладают логикой обусловленного развития до такой степени, что они зависят от политических изменений, направленных на укрепление существующих достоинств и борьбой с недостатками.

Если рассматривать эту ситуацию применительно к Франции и Германии, можно говорить о том, что две страны обладают различными позициями (таблица 8). Франция – страна с институциональной мощностью (Thoening 2005) и очень сложной системой координации коммун (Marcou 2000; Borraz/Le Gales 2005), сочетающая в себе множество типов.

Таблица 8: Основные элементы функциональных характеристик четырех типов

Идеальный тип	Достоинства	Недостатки	Движущие силы: сохранение достоинств и борьба с недостатками
I: Территориальный/ Многофункциональный	<ul style="list-style-type: none"> - территориальная специализация - политический контроль и ответственность - демократическое участие потенциал к политической и административной координации - легитимная координация снизу - экономика, организация 	<ul style="list-style-type: none"> - ограниченная экономия за счет роста производства - перекрестное субсидирование - комплексное производство функций 	<p>A: от I к II B: от I к IV</p>
II: функциональный/ узкоспециализированный	<ul style="list-style-type: none"> - услуга/гражданин/ специализация процесса - экономия за счет роста производства - экспертиза контента - четкое организационное разграничение с бюджетом и/или контрактом 	<ul style="list-style-type: none"> - потенциальный дефицит демократии - потенциальный дефицит политического и управленческого контроля - вертикальная отраслевая разрозненность - дисфункциональные сети 	<p>C: от II к III D: от II к IV</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - растущая необходимость координации между вертикальными узкоспециализированными сетями акторов - экстернализация издержек - большие проблемы с координацией и транзакционными издержками - институциональная прочность 	
--	--	--	--

В Германии существует прочное территориальное устройство, закрепленное на децентрализованно-местном уровне в рамках традиционного типа территориально основанного многофункционального местного правительства.

Не считая Скандинавских стран, в особенности Швеции, Германия входит в число наиболее политически сильных и функционально развитых правительственных систем в Европе. Великобритания/Англия в отличие от нее с начала 1980-х гг. трансформировалась из страны с политически сильной и многофункциональной системой местного самоуправления в сторону государства с политически и функционально слабыми и урезанными в функциях местными властями и доминирующей ролью узкоспециализированных организаций (quangos) для выполнения государственных задач на местном уровне (Skelcher 1997; Wollmann 2004b).

5. Программа реформ

5.1 Франция

Программы институциональных реформ, которые в недавнее время начались во Франции и Германии, с одной стороны, отражают различные «стартовые условия» и специфические требования в обеих странах. С другой стороны, они отражают общий тренд – обе страны нацелены на перестройку всей межгосударственной систе-

мы, в субрегиональной институциональной сфере они направлены на облегчение существующего институционального дизайна, расширение (горизонтальной многофункциональной) территориальности для осуществления политических действий и уменьшение (вертикальных) узкоспециализированных структур и процедур.

Во Франции необходимо выделить следующие аспекты и подходы.

На волне движения к «децентрализованной республике» (Marcou 2004; Nemery 2004) был введен новый способ распределения функций и обязанностей между тремя субнациональными уровнями самоуправления: региональный, департаментский и муниципальный.

В ходе этого процесса повышенная политическая и функциональная роль была отведена регионам. Однако развитие, которое институционально приблизит регионы к немецким землям (включая некоторый объем иерархического контроля над департаментами и коммунами) и, следовательно, к форме федерализации Франции, практически все время отрицается и не принимается.

Для того чтобы снизить проблемы, возникающие из-за до сих пор часто встречающегося нечеткого распределения обязанностей на каждом из трех (субнациональных) уровней самоуправления, делаются попытки усилить прозрачность межгосударственного распределения задач.

Если принимать во внимание то, что территориальная реформа множества маленьких муниципалитетов путем слияния не является политически выполнимой (особенно ввиду традиционно сильных политических позиций вето местных мэров) (Hoffmann-Martinot 2003: 166 ff.), стратегия организационной реформы субнационального пространства сконцентрировалась на реструктуризации межобщинных традиционных органов власти (синдикатов, общин и т.д.). Закон Loi Chevènement 1999 г. многими экспертами считается «революционным образом преобразующим» субнациональное пространство (Borraz/Le Gales 2005), он вводит институциональные рамки и стимулирует создание трех базовых типов общин. По закону эти общины с функциональной точки зрения вскоре станут наиболее важными акторами в межрегиональном пространстве, однако пока им не хватает политической легитимности, получаемой в ходе прямо избрания.

Вопрос прямого избрания или неизбрания советов общин для получения ими настоящей демократической легитимности и прямой политической подотчетности по закону – вопрос политической дискуссии (и межгосударственного политического конфликта). С одной стороны, выступают «департаменталисты», которые хотят сохранить департаменты и коммуны в качестве двух ключевых уровней децентрализованного/местного правительства, боятся, что прямые выборы советов межкоммунных органов власти, создав еще один настоящий уровень местной власти, рано или поздно приведут к откату от коммун. С другой стороны, выступают «регионалисты», которые считают, что регионы и реформированная система укрепляют основные уровни и институциональные структуры французского политико-административного пространства. К настоящему моменту «департаменталисты», политически поддерживаемые Сенатом, являются более сильными для того, чтобы политическими путями заблокировать законодательство о прямом избрании межкоммунных советов.

5.2 Германия

Говоря о Германии, необходимо отметить следующие направления реформы.

Дебаты по поводу реформирования немецкой федеральной системы продолжаются многие годы. Последняя конституционная реформа была проведена в 1967 г. (в период «большой коалиции» федерального правительства христианских демократов и социал-демократов, которые в то время контролировали две трети Бундестага и Федерального собрания) и привнесла значительные изменения, в особенности, в систему межгосударственного финансирования. На волне немецкого объединения были сделаны минимальные конституционные изменения. В последние годы дискуссия возобновилась с новой силой. Обсуждаются два направления. Во-первых, межгосударственным отношениям между федеральным уровнем и уровнем земель требуется кларификация. Это относится, во-первых, к взаимодействию в области федерального законодательства между Бундестагом и Бундесратом, который состоит из представителей земельных правительств. Бундесрат, которому принадлежит роль верхней палаты парламента в федеральном законодательном процессе, с течением времени стал претендовать на

использование права абсолютного вето на 70% законопроектов федерального правительства. Риск того, что две законодательные палаты заблокируют друг друга, особенно сильно проявлялся в период, когда большинство мандатов в палате земель (Бундесрате) принадлежало оппозиционным партиям, противостоявшим большинству правящих партий в Бундестаге. В таком сочетании законодательный процесс в обеих палатах превращался в партийную полемику между большинством федерального правительства и земельной оппозицией. Это, в частности, происходило во времена красно-зеленой коалиции, во главе с канцлером Г. Шрёдером, и сильной христианско-демократической оппозиции в Бундесрате, которая использовала свое большинство для политической борьбы с федеральным правительством. Другая структурная область во взаимоотношениях между федеральным и земельным уровнями власти, – это растущее пересечение полномочий, для чего в середине 1970-х гг. был введен термин «политическое перехлестывание» (Scharpf 1976). Более того, с учетом постоянных бюджетных проблем на всех уровнях приоритет был отдан в пользу реформы межгосударственного финансирования.

В середине октября 2003 г. федеральное правительство и правительства земель, наконец, договорились о создании Комиссии по реформам (в которую вошло по 16 представителей от федерального правительства и Бундесрата), где каждый представитель был наделен мандатом реформирования федеральной системы (Wachendorfer-Schmidt 2004; Wollmann 2004a). В ходе интенсивных дебатов и переговоров Комиссия практически достигла консенсуса по ключевым вопросам, включая распределение законодательных полномочий между Бундестагом и Бундесратом. Однако, в конце концов, в декабре 2004 г. Комиссия завершила свою работу, так и не выработав окончательных рекомендаций. Когда, после федеральных выборов сентября 2005 г. сформировалась «большая коалиция» из христианских демократов и социал-демократов при христианско-демократическом канцлере Ангеле Меркель (вторая «большая коалиция» в истории Федеральной Республики Германии с 1960-х гг.), 11 ноября 2005 г. было достигнуто новое соглашение, целью которого стала «модернизация федеральной системы». 16 февраля 2006 г. федеральное правительство («большая коалиция») и правительства земель (преимущественно, христианско-демократические)

достигли договоренностей по принципам проекта конституционной реформы, которая должна была быть рассмотрена в марте 2007 г.

В результате был достигнут компромисс относительно распределения законодательных полномочий между Бундестагом и Бундесратом. Он был направлен на то, чтобы снизить право вето последнего с 70% федеральных законопроектов до 30-40%. Взамен землям было дано право уклоняться от соблюдения федерального законодательства посредством принятия специальных законов для земель. Это является шагом к дальнейшей дифференциации между отдельными землями. Другая (до сих пор спорная) цена, которую федеральный уровень готов заплатить, - завершение передачи полномочий в сфере образования, включая университеты (которые традиционно управлялись и финансировались землями). В ключе нашего анализа это может рассматриваться как вертикально и горизонтально укрепляющий территориальный принцип. Необходимо добавить, что коалиционная договоренность «большой коалиции» внесла также свой вклад в долго откладывавшуюся реформу межгосударственной системы финансирования.

В межрегиональном пространстве, движение к реформе началось в нескольких землях с целью упрощения чересчур институционализированного межрегионального и местного пространства и дальнейшего укрепления традиционной модели избираемого многофункционального местного правительства, основанного на территориальности. Сперва в восточных германских землях (где сразу же после 1990 г было принято решение обойтись без территориальных реформ огромного количества маленьких муниципалитетов и вместо этого создать промежуточные органы власти для политической административной поддержки местного правительства) начался новый этап территориальных реформ для формирования муниципалитетов путем слияния и в то же время упразднения сети промежуточных институтов. Кроме этого, с земли Баден-Вюртемберг, которая является лидером процесса (см. Banner), начался новый период функциональных реформ, согласно которым публичные функции, которые до этого времени были у отраслевых (узкоспециализированных) региональных отделений земельных администраций, были отданы местным властям (которые обладают мандатом освобождаться от них). Таким образом, государство (правительство земель) отходит от общественных функций, выпол-

няемых его региональными отделениями, в то время как многофункциональные задачи избираемых местных властей (особенного, административных округов и городов вне округов) становятся более всеобъемлющими. Однако образование, политика и внутренние доходы продолжают оставаться в ведении государственной (земельной) администрации, так же, как на федеральном уровне продолжает работать агентство занятости.

В целом есть ощущение, что данный этап немецкой институциональной реформы укрепляет территориальность как на горизонтальном уровне (во взаимоотношениях федерального уровня и уровня земель) посредством прояснения распределения функций на территориально определенных уровнях правительства, так и на уровне взаимоотношений земель и местных правительств путем дальнейшего укрепления основанных на территории многофункциональных местных единиц самоуправления.

5.3 Компаративное исследование

При исследовании институциональных вопросов возникает ряд проблем, описанных в таблице 8. Траектории реформ и усовершенствований направлены на решение этих проблем. Существует три кластера решений, который могут быть скомбинированы:

- Механизмы иерархического типа (МИТ);
- Механизмы рыночного типа (МРТ);
- Механизмы сетевого типа (МСТ) (Kaufmann et al. 1986).

Таблица 9: Иерархия, рынки и сети как корректирующие механизмы во Франции и Германии

Корректирующие механизмы	Франция	Германия
Иерархия	Территориальный - Верховенство закона (Etat de droit)	Территориальный - Верховенство закона (Rechtsstaat) - Единство административного пространства (Einraumigkeit) - Единство управления (Einheitlichkeit der Verwaltung)

	<p>Функциональный</p> <ul style="list-style-type: none"> - бюджет: основанный на проектах и центральный контроль (LOLF) - план: многолетний план действий (префект) - власть префекта над функциональной автономией 	<p>Основанные на территории многофункциональные единицы на базе (в крайнем случае, иерархических) политических и/или административных решений</p> <ul style="list-style-type: none"> - координация как снизу-вверх, так и сверху-вниз - основанные на территории административные мезовласти, осуществляющие связующие функции - региональное управление (территориальное преимущество над функциональной автономией) <p>Функциональный</p>
Рынок	<p>Территориальный</p> <p>Функциональный</p> <ul style="list-style-type: none"> - политическая конкуренция для децентрализации путем экспериментирования 	<p>Территориальный</p> <ul style="list-style-type: none"> - административная конкуренция: налоги, общие прибыли; <p>Функциональный</p> <ul style="list-style-type: none"> - политическая конкуренция
Сеть	<p>Территориальный</p> <p>Функциональный узко и/или многофункциональные межкоммунные органы власти в качестве сетевых акторов префект как сетевой актор</p>	<p>Территориальный</p> <p>Местное правительство в качестве ключевого сетевого актора (ретикулиста) на уровне местных сетей</p> <p>Согласие/Совместное финансирование</p> <ul style="list-style-type: none"> - Переплетение

	<ul style="list-style-type: none"> - совместное управление - кумуляция позиций 	<ul style="list-style-type: none"> - Смешанное финансирование (совместные задачи) - Общность управления <p>Функциональный</p>
--	--	---

Новое государственное управление традиционно подчеркивает роль МРТ, но существует четкая тенденция к использованию МИТ и МСТ и их комбинированию (Verhoest/Vouckaert 2005).

Обе страны сочетают все три типа решений. Однако, по всей видимости, Германия больше склоняется в пользу территориальных решений, в то время как Франция – в пользу функциональных.

И во Франции, и в Германии идет переопределение двух основных моделей территориальных/множественных задач (Идеальный тип I) и функциональных/узкоспециализированных задач (Идеальный тип II) и некоторые сдвиги.

Как показывают реформы, используются новые типы механизмов иерархии, рынка и сетей (Таблица 9).

В целом и в Германии, и во Франции – странах с различными стартовыми условиями и концептами – наблюдается движение в сторону усиления территориальности в качестве базового организационного принципа межгосударственного устройства, в то же время делаются попытки сократить (вертикальные) узкоспециализированные структуры и акторов. Таким образом, началось движение институциональных принципов формально определенных территорий, организаций и компетенций, другими словами, традиционного правительства или старой экономики политики и управления.

Несмотря на различные стартовые условия и различные конституционные и институциональные контексты, политико-административное устройство Франции и Германии, с одной стороны, показывает значительное сходство в укреплении принципа (многофункциональной) территориальности и отход от принципа (узкоспециализированной) функциональности, в частности, для облегчения системы акторов и улучшения возможностей сотрудничества. Однако, с другой стороны, политико-административные

пространства обеих стран продолжают различаться, в частности, из-за вопроса, насколько сильна узкоспециализированная или ограничено специализированная функциональность.

Во-первых, поскольку Франция при помощи закона *Loi Chevènement* сделала важные шаги на пути к облегчению и структурированию институциональных взаимоотношений между органами власти путем введения трех типов межобщинных уровней, которые служат ключевыми территориальными пространствами, необходимо отметить, что это институциональное упрощение и процесс структурирования функциональности и территориальности находится в самом начале пути. Так как без изменений остается чрезвычайно фрагментированный уровень коммун (около 35,000), а новые межкоммунные органы власти нуждаются в легитимации через прямые местные выборы, этот уровень пока еще далек от работающей территориальности, политической подотчетности и многофункциональной оперативности местных правительств, которые могут оцениваться в надлежащем состоянии для создания территориального, политического и административного пространства для эффективного политического взаимодействия.

Во-вторых, так как Франция дважды, в 1982 г. и 2003 г., предпринимала меры по децентрализации до этого очень централизованного (наполеоновского) государства, переложив ряд важных обязанностей на департаменты и местный уровень, необходимо отметить, что традиционный дуализм, согласно которому «французское государство сохраняет административную сеть, которая позволяет ей распределять политические усилия напрямую на местный уровень» (Maugou 2004: 239), продолжает во многом существовать. Однако, несмотря на децентрализацию, французское государство, его центральное правительство и отраслевые министерства, продолжают присутствовать на региональном и местном уровнях посредством вертикально и иерархически организованных отраслевых (что означает узкоспециализированных) административных единиц. Следовательно, политика децентрализации, которая способствует введению многофункциональной территориальности, влияющей на уровень местных правительств и единиц, сопровождается сохранением базовых узкоспециализированных вертикальных административных единиц. Это резкий контраст по сравнению с Германией, где центральному (федеральному) прави-

тельству Конституцией запрещено иметь отделения на региональном и местном уровнях.

6. Что же с «управлением»?

Расчет на иерархию не является единственным решением проблем взаимодействия, использование рынков и сетей также вносит существенный вклад в управление в рамках дебатов по поводу территориальности/функциональности.

Как уже было раньше сказано, субнациональное институциональное пространство и система акторов во многом формируются горизонтальными и вертикальными сетями национальных, департаментских, местных и межкоммунных акторов, которые функционируют вне территориально очерченных границ существующих правительственных уровней и единиц. Они определены и ориентированы на специальные проекты, функции и задачи. Обращаясь к определенному уровню локальных проблем, их деятельность определяется целевыми областями и, следовательно, территориальной основой, территориальные области таких «территориальных общественных действий» (Duran/Thoening 1996) являются «функционально определенными» и, как правило, не совпадают с существующими территориальными единицами. В этом плане они «децентрализованы» и «не связаны с территорией». Функционирование осуществляется за счет заключения контрактов (контрактуализация), посредством которого определяются и связываются функционально и целевые сети акторов.

В Германии, как уже отмечалось, несмотря на до сих пор сильную тенденцию и обязательства общественных акторов действовать в рамках формально определенных территориальных границ существующих политических и административных единиц (которые на местном уровне поощряются муниципалитетами), децентрализация сетей акторов и их ориентация на работу над определенными проблемами и функциями, несмотря на существующие территориальные границы, также получила развитие. Возникновение сетей акторов на (суб)региональном уровне является с этой точки зрения замечательным явлением (Benz 2002: 222 ff.; Benz/Meinke).

В недавних дебатах возникновение и деятельность таких сетей акторов, которые выходят за рамки (формально) регулируемых и установленных политических и административных структур

и акторов (правительство) и занятие (неформального) пространства действий с вовлечением общественных, частных и других общественных акторов получило название «управления», которое функционирует на базе большой (отдельной) функционально-определенной и (территориально) оторванной формулы (Rhodes 1997; 2000). Вызовы, с которыми сталкиваются традиционные национальные государства и их традиционные формы «управления» (на центральном, региональном и местном уровнях), говорят о необходимости существенных изменений и поиска вновь появляющихся сетей акторов, чтобы отвечать на эти вызовы. Чтобы провести разделение между традиционными формами «правительств», необходимо и полезно, с аналитической точки зрения, обратиться к понятию «управления».

Институциональное развитие межгосударственных систем во Франции и Германии может быть интерпретировано, как аналитически, так и нормативно, с той точки зрения, что «правительство» и «управление» не рассматриваются отдельно или в качестве альтернатив. Вместо этого, они рассматриваются комплементарно. По ряду причин, как уже говорилось в данной статье, для того чтобы усилить традиционное правительство (особенно укрепляя его базовые принципы территориальности и многофункциональности), необходимо использовать новые формы управления, такие как работа (не связанных с территорией и ориентированных на проект) сетей акторов. Вполне может быть, что существование крепких структур традиционного правительства (не менее чем в форме избираемого, многофункционального и территориально viable местного правительства) является неперменным (но, конечно, недостаточным) условием для успешной работы правительственных структур: с тем, чтобы политическое и управленческое лидерство правительственных акторов по возможности играло бы ключевую роль в деятельности акторов управления. Так же, как в международных и национальных экономиках, сосуществование и естественное дополнение друг друга «старых экономик» и «новых экономик» может стать ключом к экономическому росту, правильная пропорция правительства и управления может быть решением к «правильной» выработке политики и администрированию.

Есть ощущение, что во Франции и в меньшей степени в Германии, традиционное напряжение между общим территориальным

устройством и некоторыми определенными функциональными моделями движется в сторону более высокого уровня функциональности. Однако эта функциональность нуждается в другой территории, другом наборе партнеров, другом процессе принятия решений и другой системе финансирования. Критериями определения уровня свободы являются легитимность и механизмы контроля, которые зависят не только от закона, но и от общества. В этом смысле, мы наблюдаем движение к неофункциональному типу управления.

Более того, Франция и Германия производят впечатление стран, где устойчивые правовые рамки «сверху вниз» с функциональным единообразием и четкими территориальными границами для деятельности двигаются в сторону правовых рамок в качестве иной возможности для выборочного (области политики не выбраны) расширения вне территориальной юрисдикции и с другой функциональностью, прагматической (зависящей от европейских денег) и изменяющейся (например, основанные на проектах партнерства с sunset организации). В этом смысле наблюдается движение к неотерриториальному типу управления.

В целом кажется, что прочные и чистые идеальные типы многофункциональной территориальной и узкоспециализированной функциональной децентрализации пропитаны узкоспециализированными территориальными и многофункциональными функциональными моделями, которые являются гибридными типами, но в то же время настоящими формами, вследствие движения к иному типу управления обществом. Новые типы иерархий, рынков и сетей способствуют развитию этих типов территориальной и функциональной децентрализации. Возможно, их можно назвать неотерриториальной и неофункциональной децентрализацией. В этом смысле неотерриториальный относится к обновляющейся операционализации традиционной территориальной/множественной цели, плюс, используя МИТ для территориальных/узких целей в контексте функционалов. Неофункциональный означает обновляющуюся операционализацию традиционной функциональной/узкой цели, плюс, используя МИТ для функциональной/множественной цели в контексте территориалов.

Литература

- Benz, Arthur (2001): Interadministrative Relations in the Federal System. In: Koenig, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Eds.) (2001): Public Administration in Germany. Baden-Baden: Nomos: 139-153
- Benz, Arthur (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung. In Koenig, Klaus (Ed.) (2002): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos: 207-228
- Benz, Arthur (2005): Verwaltung als Mehrebenensystem. In: Blanke, Bernhard et al (Hrsg.) (2005): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3.Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag. 18 f.
- Borraz, Olivier (2004) : Les territoire oubliés de la décentralisation. In: Annuaire 2004 des collectivités locales, Paris : CNRS ed.: 193-201
- Borraz, Olivier/Le Gales, Patrick (2005): France: The Intermunicipal Revolution. In: Denters, Bas/Rose, Lawrence E. (eds.) (2005): Comparing Local Governance: Trends and Developments. Houndmills: Palgrave: 12-28
- Bouckaert, Geert/Guy B.Peters (2003): What is Available and what is missing in the Study of Quangos? In: Politt, Christopher/Talbot, Collin (Eds) (2003): Unbundled Government. London: Routledge: 22-49
- Commission Mauroy (2000): Refonder l'action publique locale, Paris: la Documentation française
- Duran, Patrick/Thoenig, Jean-Claude : L'Etat et la gestion publique territoriale. In: Revue Française de Science Politique 4. 1996. 580-623
- Fürst, Dietrich (1996): The Regional District in Search of a New Role. In: Benz, Arthur/Goetz, Klaus H. (Eds.) (1996): A New German Public Sector? Dartmouth: Aldershot
- Fried, John: Community and Policy: Coordination from Above or below? In: Linkage 2. 1977. 4-10
- Gaudin, Jean-Pierre (1996): La negotiation de politiques contractuelles. In: Gaudin, Jean-Pierre (ed.): La negotiation de politiques contractuelles. Paris: l'Harmattan: 7-29
- Gaudin, Jean-Pierre (2004): La contractualisation des rapports ente l'Etat et les collectivites locales. In: Annuaire 2004 des collectivites locales. Paris: CNRS ed.: 215-234
- Gremion, Pierre (1976): Le pouvoir peripherique: bureaucrates et notables dans le systeme politique francas, Paris: Ed. Du Seuil
- Hoffmann-Martinot, Vincent (2003): The French Republic, One yet Divisible? In: Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Eds.) (2003): Reforming Local Government in Europe. Opladen: Leske+Budrich: 157-173

Kaufmann, Franz-Xaver/Majone, Giacomenicp/Ostrom, Vincent (Eds.) (1986): *Guidance, Control and Evaluation in Public Sector*. Berlin: de Gruyter

Mabileau, Albert (1996): *Kommunalpolitik und –verwaltung in Frankreich. Das "lokale System" Frankreichs*. Basel, Boston, Berlin: Birkhauser

Marcou, Gerard (2000): *la reform de l'incommunalite*. In: *Annuaire 2000 des collectivites locales*. Paris: CNRS ed.: 3-10

Nemery, Jean-Claude (2004), *Reforme de la decentralization et transferts de competentes*. In: *Annuaire 2004 des colectivites locales*. Paris: CNRS ed.: 67-84

Politt, Christopher/Bouckaert, Geert (2003): *Evaluating Public management Reforms: An International Perspective*. In: Wollmann, Hellmut (Ed) (2003): *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practices in International Perspective*. Cheltenham (UK): Edward Elgar: 12-35

Politt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004): *Public management reform: a comparative analysis*. 2nd ed., Oxford, New York: Oxford University press

Rhodes, Ron (1997): *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press

Rhodes, Ron: *Te Governance narrative: Key Findings and Lesson from the ESRC's White Hall Programme*. In: *Public Administration* 78:2. 2000. 343-363

Scharpf, Fritz/ Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor

Skelcher, Chris (1997): *The Appointest State: Quasi Governmental Organizations and Democracy*. Buckingham: Open University Press

Stoebe, Sybille/Brandel, Rolf (1996): *Die Zukunft der bezirksregierungen*. Berlin: Sigma

Thoenig, Jean-Claude: *Territorial Administration and Political Control: Decentralisation in France*. In: *Public Administration* 83:3. 2005. 685-708

Verhoest, Hoen/Bouckaert, Geert (2005): *Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination*. In: Painter, martin/Pierre, Jon (Eds.) (2005): *Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Mac Millan: 92-111

Wachendorfer-Schmidt, Ute (2004): *aspects politiques de la reforme du federalisme: le cas allemande*. In: *Annuaire 2004 des collectivites locales*. Paris: CNRS ed.: 257-278

Wagener, Frido (1981): *Ausserer Aufbau von Staat und verwaltung*. In: Koenig, Klaus (Hrsg.): *Oeffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland: Baden-Baden: Nomos*. 73-114

Wagener, Frido/ Bluemel, Willi (2001): State Structure and Administrative Territories. In: Koenig, Klaus/ Siedentopf, Heinrich (Eds.) (2001): Public Administration in Germany. Baden-Baden: Nomos. 93-104

Wollmann, Hellmut: La decentralization en Angleterre, en France et en Allemande: de la divergence historique a la convergence. In: Revue francaise d'administration publique 90. 1999. 313 ff.

Wollmann, Hellmut (2000): The Development and Present State of Local Government in England and Germany. In: Wollmann, Hellmut/Schroeder, Eckard (Eds.) (2000): Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Ashgate: Aldershot: 107-131

Wollmann, Hellmut (2003a): Co-ordination in the Intergovernmental Setting: In: Peters, Guty/Pierre, Jon (Eds.) (2003): Handbook of Public Administration, London, Sage: 594-600

Wollmann, Hellmut: La modernisation du secteur public en Allemagne. In: La Lettre du management Public 46, juillet/aout 2003b: 5-8

Wollmann, Hellmut: Quelle modernisation du federalisme allemand? In L Pouvoirs Locaux 61/ juin 2004a: 133-141

Wollmann, Hellmut: Local Government Reforms in Great Britain, Sweden. Germany and France: Between Multi-function and Single-Purpose Organisations. In: Local Government Studies 30:4. 2004b. 637-669

Wollmann, Hellmut: Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. In: Public Administration 78. 2004c. 915-936

Wollmann, Hellmut: Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor. In: International Journal of Urban and Regional research 28:1. 2004d. 150ff.

Wollmann, Hellmut (2004e): The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany. In: Meligrana, John (Ed.) (2004): Redrawing Local Government Boundaries. Vancour: UBC Press: 106-129

Wollmann, Hellmut (2006): 'Logiken' und Varianten der Staatsorganisation auf der dezentral-lokalen Ebene. Ein Laendervergleich (England, Frankreich, Schweden, Deutschland). In: Bogumil, Jorg/Nullmeier, Frank (Hrsg.) (2006): Sonderheft Politische Vierteljahresschrift, 2006. Forthcoming.