Вольман Хельмут

Административные реформы и модернизация системы публичного управления на местном уровне в Германии

Статья рассматривает административную реформу в Германии, вызванную обращением к концепции Нового публичного менеджмента. Основное внимание уделяется местному уровню управления, т.к. во взаимосвязанной системе публичного управления Германии, включающей федеральный, земельный (региональный) и местный уровень, местный уровень играет решающую роль в реализации публичной политики и осуществлении необходимых функций. Соответственно, именно местный уровень стал ареной проведения основных реформ и модернизации в целом. Статья в основном посвящена местному уровню управления, хотя федеральный и региональный уровень также включаются в процесс анализа.
Ключевые слова: административная реформа, административная модернизация, новый публичный менеджмент, местный уровень, система публичного управления.

In discussing administrative reforms and New Public Management inspired administrative modernization in Germany the article the article focuses on the local level because, in Germany's intergovernmental setting made up of the federal, the regional State (Länder) and the local levels, the local government level plays a crucial role in implementing public policies and functions. Consequently the local level has been the key arena of administrative reforms and modernization. Thus, while not leaving the federal and Länder levels out of sight, the article will focus of the local level.
Key words: administrative reform, administrative modernization, New Public Management, local level, intergovernmental setting.

Введение. В рамках внутригерманской системы межуровневых властных отношений федеральный уровень, образованный федеральными министерствами и высшими административными ведомствами, в соответствии с конституционным документом, не обладает правом иметь собственные территориальные органы на региональном и местном уровне [33, с.21; 32, с. 15; 17, с. 52]. Соответственно, персонал органов власти федерального уровня включен в основном в процесс определения федеральной политики, а также осуществляет координацию, но не имеет фактически исполнительных функций. В связи с этим только 10% персонала государственной службы работают на федеральном уровне.

При этом публичный персонал земель, который составляет примерно 50% общей численности, кроме министерских и непосредственно связанных с ними функций самих земель, выполняет функции в сфере образования (учителя) и полиции, но он также достаточно ограничен, т.к. земли имеют мало занятых непосредственно на местном уровне, а многие полномочия земель «делегируются» муниципальным властям.

В соответствии с германской традицией, все органы местного самоуправления являются многофункциональными: около 12600 муниципалитетов (города и общины) и 320 округов. Кроме собственных полномочий местного самоуправления они выполняют также задачи, «делегированные» им вышестоящими уровнями управления. Местные власти реализуют порядка 80% всех законодательных решений, принимаемых федеральным и земельным уровнем, а также ЕС. Именно органы местного самоуправления расходуют порядка 75% процентов публичных инвестиций. На местном уровне работает 30% всех занятых публичного сектора.

Так как в системе публичного управления Германии местные власти выполняют львиную долю публичных административных (исполнительных) функций, именно они оказались раньше всего перед лицом необходимости радикальных изменений и модернизации административных структур и персонала. Муниципалитеты и округа в рамках своего гарантированного конституцией права «осуществлять местное самоуправление», обладают также полномочиями по определению собственной внутренней организационной структуры и ее изменению. Однако в двухуровневой федеративной германской системе местный уровень рассматривается как неотъемлемая часть земель, которые обязаны формировать нормативные основания деятельности органов местного самоуправления, их территориальную основу обязательными для исполнения нормативными актами.

Амбивалентность положения местного уровня управления в конституционном поле и в рамках взаимоотношений между уровнями власти, с одной стороны позволяет органам местного самоуправления инициировать собственные административные реформы: разрабатывать их стратегию и осуществлять проекты по модернизации процесса управления. Это определяет их роль как «основания пирамиды власти». Однако, с другой стороны, принятие местными властями решений в рамках их административных реформ происходит под интенсивным влиянием правовых и территориальных рамочных условий, которые устанавливаются более высокими уровнями. Что касается ЕС, то он не имеет права прямо вмешиваться в административную организацию местной власти в государствах-членах Союза, однако, может оказывать опосредованное воздействие на ее модернизацию и реорганизацию, например, стимулируя либерализацию экономики.

В 1945 году, после поражения фашистской Германии местные власти были единственным институциональным уровнем, пережившим национальную катастрофу, в то время как общенациональный уровень (Reich) и его институты были распущены, а региональный уровень и существовавшие на нем земли (Länder) были ликвидированы. Именно местный уровень был призван вновь сформировать демократическое управление и преодолеть военные разрушения, социальные бедствия, недостаток жилья, усиливавшийся притоком миллионов беженцев из Восточных провинций. В дальнейшем в 40-е годы были созданы новые органы власти земель (в трех западных оккупационных зонах) в измененных границах, а в 1949 году, в конечном итоге, был создан высший (федеральный) уровень управления в новой ФРГ. В процессе формирования

федерального и регионального уровня власти органы местного самоуправления несли основную нагрузку в процессе демократизации, физического, социального и экономического восстановления в Западной Германии после 1945 года. При взгляде в прошлое этот период истории местного самоуправления в ФРГ может быть определен как «героический». Это закрепилось в «коллективной памяти» и способствовало формированию той репутации органов местного самоуправления, которой они пользуются сегодня.

Институциональная структура послевоенной местной администрации (как и всей административной системы в целом) в основном следовала схеме, существовавшей до захвата власти нацистами в 1933 году и уходила корнями в XIX столетие, с период возникновения традиции правового государства веберианской модели легальной, связанной со строго фиксированными правилами иерархически структурированной публичной администрации [23, с.7].

Административные реформы 60-х годов: в контексте развития социального государства

С 1960-х годов в Западной Германии модернизация публичного сектора стимулировалась двумя основными причинами [24].

Во-первых, этот процесс стимулировался правительством социал-демократов под руководством канцлера Вилли Брандта, пришедшего к власти в 1969 году, когда Западная Германия проводила целый ряд «внутриполитических реформ», имевших целью дальнейшее развитие социального государства, в первую очередь, за счет расширения границ социальной и инфраструктурной политики. Во-вторых, общая модернизация публичного сектора была продекларирована как интегральный элемент «внутриполитических реформ», призванная обеспечить и гарантировать возможность их проведения и внедрения столь широкого спектра полномочий социального государства.

В ранний период концептуализации модернизации публичного сектора образцом служили США, особенно в связи с попытками сделать процесс определения и реализации политики более «рациональным» или даже более «научным» путем внедрения в гражданских министерствах амбициозных, но действовавших достаточно короткий период инструментов СППБ (Система планирования, программирования, бюджетирования — Planning, Programming, Budgeting System), а также превращения оценки политики в главную аналитической процедурой, обеспечивающую «обратную связь». Главным теоретическим концептом, лежавшим в основе данной модели, была теория «политического цикла» или «цикличности менеджмент-процессов», а также классическая триада: определение политики (планирование, определение целей, «управление по целям»), реализация политики и ее оценка [27, с.126].

В Западной Германии волна модернизации публичного сектора, начавшаяся в конце 60-х годов, выразилась в создании специальных органов планирования, информационного обеспечения процессов, а также ориентированных на оценку полученных результатов, специальных административных структур и введении в процесс дополнительного персонала на всех уровнях управления, включая местный. «Менеджмент-цикл» являлся

концептуальной основой реформ: использовались все его элементы — планирование / постановка целей (управление по целям), реализация и оценка. В итоге, ФРГ считалась в этот период одним из передовых государств в сфере модернизации публичного сектора и оценки государственной политики [6; 26, с.2].

С целью оптимизации территориальной структуры муниципальных образований для обеспечения исполнения ими расширенных задач в конце 60-х и 70-е годы земли провели объединение муниципалитетов и земельных округов путем широкомасштабного слияния отдельных единиц [30].

В силу обстоятельств реформа продолжалась лишь короткое время, т.к. под воздействием первого скачка цен на нефть в 1973 году Германия, как и другие высоко развитые промышленные страны, обрушилась в длительную рецессию со стремительным ростом бюджетных дефицитов, которые подавили стремление к реформам. В ФРГ «планировочная эйфория» и оптимизм в отношении «проактивной реформы» уступили место фобиям в отношении планирования, скептицизму в плане проведения реформ и реактивному антикризисному менеджменту [27, с.127].

Баланс результатов первой волны модернизации публичного сектора неоднозначен. С одной стороны, «легалистская» и иерархическая схема германской публичной администрации в целом осталась неизменной. С другой стороны, первая волна реформ оставила существенные долгосрочные институциональные и ментальные следы. Несмотря на то, что были упразднены большая часть информации и связанных с оценкой институциональных структур и их персонал, главная идея была включена в административную ткань. Фактически оценка политики стала в этот период и осталась «стандартной процедурой» до настоящего времени [27, с.128].

В то время как «менеджмент-цикл» и «управление по целям» утратили свою концептуальную и практическую привлекательность, фундаментальная идея о необходимости ориентации на конечный результат (output) как основной принципа управления была воспринята политическим и административным мышлением и закрепилась в нем.

Волна административной модернизации с 1990-х годов, вызванная идеями НПМ (новый публичный менеджмент)

В течение большей части 80-х годов система публичной администрации Германии значительно отставала от общей для других стран дискуссии по основным положениям господствовавшей теории НПМ, что объяснялось рядом причин [27, с.118].

В ряде ключевых сфер публичной администрации, например, связанных с предоставлением социальных услуг, «аутсорсинг» деятельности внешним производителям широко практиковался на основе принципа субсидиарности задолго до того, как это было постулировано НПМ [5].

В целом публичные административные органы в Германии, в том числе и местные администрации, многими (также и зарубежными наблюдателями) оценивались как работающие на удивление хорошо, на уровне международных стандартов, особенно с точки зрения правовой корректности и операционной

надежности: немедленная модернизация не требовалась.

Традиция правового государства и веберианская административная традиция создавали правовой и культурный барьер для простого внедрения и переноса принципов из частного сектора в публичный сектор [23]. Ряд причин привел к резкому сдвигу, который произошел в дискуссии по вопросам модернизации публичного сектора в начале 90-х годов [27, с.120].

С самого начала 90-х годов трудности публичных бюджетов всех уровней управления возросли драматически: огромными были затраты на процесс объединения Германии. Основные идеи НПМ и обещание сократить затраты и повысить эффективность, в конечном итоге, привлекли растущее общее внимание, независимо от принадлежности к политическим партиям и различным уровням управления.

Внутренняя уверенность в высоком качестве и достоинствах германской административной модели в сравнении с другими странами, разделяемая широкими кругами практиков и ученых, была поколеблена результатами конкурса, инициированного фондом Бертельсмана в 1992 году: ударом для германского научного сообщества и практиков управления, стало то, что во главе списка наиболее успешных городов мира оказались Феникс (Аризона, США) и Кристчёч (Новая Зеландия), а германские кандидаты остались в самом конце.

Решающим акторам при осуществлении резкого поворота в дискуссии о необходимости модернизации стало KGST[1]. В 1991 году KGST совершило радикальный поворот: присоединившись к международной дискуссии по вопросам НПМ и основываясь в наибольшей степени на сформированной в нидерландском городе Тилбурге концепции модернизации, KGST представило «Новую модель управления» (Neues Steuerungsmodell) как германский вариант НПМ [17, с.57].

С целью характеристики различных (часто неоднородных) компонентов идей **НПМ/НМУ** следует разграничить изменения, направленные на «внутреннюю реорганизацию» публичной администрации, и изменения, ориентированные на «внешнюю реорганизацию».

Внутренняя реорганизация

В целом, ключевыми компонентами НПМ, относящимися к внутренней реорганизации, являются следующие [36]:

1. «Новая модель управления» KGST направлена на преодоление присущей традиционной модели управления иерархической логики путем деволюции (децентрализации) полномочий. Ответственные акторы среднего и низшего административного уровней получают право принимать решения самостоятельно по вопросу о том, как мобилизовать и использовать наиболее значимые виды ресурсов (деньги, персонал, организационная структура), вместо того, чтобы получать указания с более высокого уровня. Соответственно, модель использования иерархического подчинения низших уровней

[1] KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) – Муниципальное объединение административного менеджмента

управления высшим как инструмента осуществления внутреннего контроля в административной организации, для которого типично стремление к жесткому исполнению правовых норм, должна быть заменена управлением эффективностью деятельности внутри административной организации, осуществляемым на основе индикаторов, а также с использованием информационных схем, сформированных таким образом, чтобы они были способны идентифицировать «затраты и достижения / конечные результаты» производимых результатов.

2. Необходимым элементом модели НПМ / НМУ является смена ориентации публичной администрации: с «вводных параметров» (правовые нормы и вкладываемые бюджетные ресурсы) на конечные эффекты (путем определения целей, преимущественно в бюджете, которые должны быть достигнуты администрацией). Это должно «экономизировать» публичную администрацию путем акцентирования внимания на эффективной, с точки зрения затрат, деятельности, а не на простом соблюдении правовых норм.
3. Модель KGST в большей степени, чем более общая модель НПМ, затрагивает политическое измерение, т.к. она предусматривает повышение влияния и расширение контрольных полномочий избираемого совета в отношении местной администрации, особенно в рамках изменения параметров бюджетного процесса. В отличие от традиционного бюджета, ориентированного на объем имеющихся средств и структурированного жестко по отдельным статьям, новый по форме бюджет ориентирован на конечные эффекты и представляет собой общую финансовую сумму. Такой бюджет призван направлять политическое внимание избранного совета на принятие «крупных» решений в рамках определения местной политики (вместо того, чтобы концентрироваться на тривиальных и незначительных вопросах).

Благодаря непререкаемому авторитету KGST «новая модель управления» распространялась в органах местного самоуправления как «лесной пожар» [20, с.5]. В соответствии с проведенным к 10-летию исследованием «новой модели управления» [4, с.16] практически каждая германская местная администрация, на территории которой проживает более 10тыс. населения (92%), провела модернизацию с 1990 года, 80% на основе модели KGST. Несмотря на концептуальное доминирование, которое приобрела модель KGST в программе реформ на местном уровне, реальное осуществление реформы представляет собой противоречивую, если не сказать — удручающую картину [17, с.59].

Хотя большинство сторонников данной модели часто подчеркивали, что она должна применяться последовательно как целостная концепция, лишь абсолютное меньшинство (15%) демонстрирует именной такой подход, в то время как большинство (66%) включили в свою практику только отдельные ее элементы. Через десять лет после разработки модели KGST ни один из ее элементов не был применен большинством местных администраций ФРГ. Лишь 22 муниципалитета считаются «передовиками» в реализации модели KGST, т.к.

они утверждают, что используют ее 7 основных составляющих во всех структурных подразделениях своих администраций. На фоне призывов к использованию всей модели в целом имеет серьезное расхождение теории и практики. Осмысление и применение модели KGST встретило ряд серьезных препятствий:

Разработка 'продуктов', т.е. их определение и спецификация функций и задач, призванных служить в качестве основных характеристик и индикаторов эффективности, часто заканчивались «тупиком» [21], как по техническим, так и по финансовым причинам, а также в не меньшей степени потому, что финансовые, кадровые, инвестиционные и прочие затраты, необходимые для формирования, актуализации и эксплуатации комплексной системы, основанной на понятии «продукт», оказывались необоснованно и непродуктивно высокими [10, с.3]. Аналогичные проблемы были связаны с внедрением бухгалтерской отчетности, ориентированной на результаты деятельности, которая часто превращалась в «беззубого тигра и дорогой статистический инструмент», как сформулировал Герхард Баннер [2, с.287], бывший не просто одним из первых адвокатов модели, но и ее разработчиком.

Надежда добиться с помощью того же инструмента усиления власти местного совета по сравнению с влиянием администрации и мэра, используя бюджетирование, ориентированное на результат и отчеты в рамках контроллинга, в большинстве случаев осталась призрачной. Избираемые местные советы и жители муниципалитетов большей частью не были включены в модернизационные проекты. В связи с этим члены местных представительных органов были разочарованы результатами проведенной модернизации [8, с.586].

Несмотря на то, что модель KGST в ее практическом применении не оправдала в полной мере возлагавшихся на нее больших надежд и ожиданий, не вызывает сомнения, что в результате интенсивных дискуссий на многочисленных местных аренах с участием многочисленных местных акторов данное движение оставило значительные следы в институциональной структуре, операционной среде и (возможно это важнее всего) в административной культуре, т.е. в восприятии проблем ментальности работающего на местном уровне персонала. В не меньшей степени концепция измерения эффективности деятельности была внедрена в работу местных учреждений, например, в форме сравнительного анализа их деятельности [15], а также в мышление местных практиков.

Внешняя реорганизация

Дискуссия в рамках модели НПМ и лежащих в ее основе идей неолиберальной политики была нацелена на «внешнюю реорганизацию» публичного сектора преимущественно в двух измерениях [17, с.52; 36].

1. Атакуя расширившееся (социал-демократическое) социальное государство и разросшуюся бюрократию, неолиберальные критики ставили целью сократить функции существующей системы до масштабов «стройного» государства и заменить его «квазимонополию» в предоставлении социальных и иных публичных услуг «стимулирующей» функцией, которая бы ограничила роль публичного

сектора только гарантированием и организацией предоставления услуг, а само предоставление услуг было передано некоммерческим и коммерческим непубличным организациям.

2. Критикуя квазимонопольный публичный сектор за операционную ригидность и отсутствие конкуренции, они ратовали за замену предоставления услуг непосредственно органами публичной власти передачей их в конкурентную среду, организациям вне публичного сектора. Яркий пример – законодательство о конкурсных процедурах в Великобритании в период работы правительства Маргарет Тэтчер, обязавшее органы местного самоуправления передавать на «аутсорсинг» предоставление услуг в рамках свободной конкуренции.

В странах-членах ЕС рыночная конкуренция в сфере предоставления публичных услуг также стимулировалась Европейским Союзом с конца 80-х годов в связи с политикой Союза по либерализации рынков на всей его территории. Для создания «единого рынка» услуг, капитала и трудовых ресурсов и последовательного отказа от «защищенных» национальных, региональных и местных рынков, ЕС проводил политику по либерализации рынков «экономически значимых для общества» услуг и инфраструктуры: водоснабжение, канализация, обращение с отходами, энергоснабжение [34, с.2].

При рассмотрении воздействия внедрения новой модели управления, в том числе ее немецкого варианта, и либерализации рынков в ЕС на внешнюю реорганизацию муниципального сектора, необходимо различать два измерения [9].

Формальная (организационная) приватизация / корпоратизация

Организационные формы, в которых местные администрации действовали в прошлом, особенно в сфере муниципальной инфраструктуры, были достаточно разнообразны. Они включали различные сочетания оперативных подразделений: предприятия, организационно и финансово тесно связанные с местной администрацией (так называемые собственно муниципальные предприятия), а также находящиеся в собственности муниципалитетов, но организационно и финансово самостоятельные организации (так называемые Eigengesellschaften), большинство их которых действовали как корпорации частного права в вариантах «обществ с ограниченной ответственностью» и реже «акционерных обществ».

Большинство из примерно тысячи многофункциональных муниципальных предприятий, именовавшихся «городскими предприятиями» и игравших решающую роль в предоставлении услуг в системах жизнеобеспечения (энергетика, отходы, водоснабжение, канализация и т.п.) существовали в организационной форме обществ с ограниченной ответственностью.

Значительное организационное разнообразие, которое традиционно уже существовало в муниципалитетах, приобрело дополнительную динамику в начале 90-х с внедрением новой модели управления. Исходя из основных положений модели KGST, местные администрации должны были отказаться от своей традиционной внутренней иерархической организации. Новая модель

управления требовала, чтобы они становились более гибкими, экономичными и конкурентными, прежде всего, передавая максимально возможное количество функций внешним организациям (муниципальным / публичным). Главным мотивом управления «на расстоянии вытянутой руки» были одновременно стремление создать большую гибкость и конкуренцию и избежать ряда правовых (например, законы о публичной службе) и бюджетных ограничений, которые распространяются на собственно муниципальные организации [9, с.223].

За последние 20 лет местное самоуправление в Германии пережило широкое распространение «формальной приватизации» и корпоратизации. Роль корпораций в деятельности местного самоуправления существенно выросла. Более 50% всех занятых в муниципалитетах работают в муниципальных корпорациях, а остальные 50% собственно в органах местного самоуправления [9, с.223]. По результатам оценок, три четверти этих корпораций организованы как общества с ограниченной ответственностью и только 5% как акционерные общества [3, с.93]. Основываясь на типичной для частного сектора форме «группы корпораций» (концерна), муниципальные политики и практики сочли привлекательной идею формировать муниципальное управление по типу концерна, включающего административные подразделения и их оперативные функции, осуществляемые организациями типа «квази- автономных» холдингов и профит-центров [3, с.93; 9, с.222].

В ходе этого процесса формировались своеобразные «спутники» местного самоуправления [12] и происходила, по мнению ряда авторов [7] атомизация местного уровня власти.

Материальная приватизация (активов)

«Смешанные хозяйствующие субъекты» (в современной терминологии — публично-частные партнерства «ПЧП») традиционно выступали как основа германской муниципальной экономики [19], как форма кооперации и партнерства между местными властями и частными инвесторами. С 1990-х годов присутствие и участие частного капитала и частных инвесторов значительно возросли в компаниях местного уровня, т.к. многие муниципалитеты были готовы продать свои активы полностью или частично частным компаниям. Этой тенденции развития способствовали в основном два фактора.

1. Либерализация рынков в ЕС и параллельно ей развивавшаяся модель KGST, были нацелены на исчезновение «защищенных» местных рынков в сфере предоставления услуг, представляющих общественный интерес, и на открытие рынков для внешних конкурентов [34,с.2]. Это оказало влияние на деятельность местных компаний, особенно городских предприятий, которые до этого обладали квази-монополией на предоставление услуг на соответствующем муниципальном рынке. Оказавшись перед лицом рыночной конкуренции с крупными международными компаниями, которые стремились получить доступ на местные рынки, муниципалитеты были вынуждены либо продавать им свои муниципальные компании полностью, либо уступать им (меньшую) часть акций.

2. Под давлением финансовых трудностей, вызванных объединением Германии, многие муниципалитеты оказались вынуждены зарабатывать на своих основных фондах, включая муниципальные компании и городские предприятия, используя их как высоко ликвидные в краткосрочной перспективе активы. В результате этого, в течение 90-х годов существование городских предприятий было поставлено на карту, независимо от того, решили ли сами муниципалитеты продать их или были вынуждены уступить давлению внешних конкурентов. В публичной дискуссии уже предсказывали «смерть городских предприятий» [25].

Однако относительно недавно произошел примечательный «поворот» или «радикальное изменение» в этой тенденции, т.к. муниципалитеты начали в больших масштабах приобретать обратно (ремуниципализировать) компании или доли в них, которые они ранее продали частным компаниям. Этот процесс особенно быстро набирает скорость в энергетическом секторе. После приобретения муниципалитетами и городскими предприятиями их долей, проданных ранее частным компаниям, и создания новых городских предприятий, они имеют в настоящее время значительные доли земельных участков и рынков в сетевой передаче и распределении энергии, а также в производстве электроэнергии [35, с.249].

На это удивительное «возвращение» и ремуниципализацию процесса предоставления муниципальных слуг повлияли несколько факторов:

- Предположение и обещание снижения тарифов и повышения качества в результате конкуренции, присущей новой модели управления, и либерализации рынков в масштабах ЕС, бывшие ядром материальной приватизации, были поставлены под вопрос печальным опытом: приватизация привела к скачкам цен и снижению качества услуг, а также ухудшению условий труда занятых.
- Муниципалитеты вновь сумели адекватно оценить политические и финансовые преимущества предоставления ими публичных услуг в связи с возможностью получения в ходе этих процессов дополнительных доходов бюджета и «перекрестного субсидирования» других (создающих финансовый дефицит) сервисных секторов (например, общественного транспорта).
- Городские предприятия научились работать в конкурентной среде и успешно противостоять внешним (в том числе, и иностранным) конкурентам.
- В энергетическом секторе муниципалитеты и «городские предприятия» и раньше демонстрировали достаточно интенсивное развитие возобновимых и альтернативных видов энергии, их потенциал существенно возрос в связи с решением федерального правительства полностью отказаться от атомной энергии к 2020 году.

С целью усиления конкуренции на энергетическом рынке ЕС и федеральное правительство придавали все большее значение местным органам власти и городским предприятиям как арене и главным акторам, способным противодействовать доминированию крупных международных энергетических

компаний и влиять на положение на рынке. Они осуществляют давление на «4 гигантов», вынуждая их продавать обратно доли, ранее купленные у муниципалитетов или городских предприятий. Давление ЕС с целью продвижения и усиления действия принципа создания «единого рынка» было существенно ослаблено Лиссабонским договором[2], который признал «широкую свободу действий», которой обладают национальные, региональные и муниципальные (sic!) органы власти в «организации предоставления услуг высокого общественного значения».

Выводы и сравнительная перспектива

Заключительные замечания необходимо ввести в контекст дискуссий в рамках концепций government / governance, в которых «government» (на местном уровне) идентифицируется с избираемыми, подотчетными гражданам органами местного самоуправления, а governance понимается как институт, состоящий из сетевых структур различных акторов, действующих нужным образом вне органов местного самоуправления [35, с.257]. При взгляде через увеличительное стекло данного концептуального подхода выстраивается , с одной стороны, противоречивая, а с другой, состоящая из двух дополняющих одна другую концепций траектория развития.

Несмотря на то, что модернизация на основе новой модели управления не достигла по многим параметрам первоначальных целей в духе присущей этой модели риторики, она усилила операционные возможности административных структур и персонала системы публичного управления, внедрив в нее принципы менеджмента, ориентированного на эффективность, и соответствующего им мышления. Меры по модернизации в рамках новой модели управления были наиболее успешными там и тогда, когда новые принципы управления были органично соединены с традиционными веберианскими организационными структурами, а также с предшествовавшими им более ранними концепциями реформирования [13, 16]. Движение в направлении так называемой нео-веберианской публичной / местной администрации явно продемонстрировало свой потенциал и эффективность. Одновременно, внедрение новой модели управления и параллельная либерализация рынков в ЕС стимулировали дальнейшую корпоратизацию [9] деятельности местного самоуправления и превращение местных акторов в «спутников» [12], действующих вне собственно сферы влияния органов местного самоуправления. В соответствии с идеями концепции governance, растущая мультипликация и дифференциация разнообразных организаций (в основном ориентированных на одну функцию) и сетей акторов может интерпретироваться как формирование структур эффективного управления (governance) на местном уровне. С одной стороны, такое расширение сетей акторов по типу governance может оцениваться как появление операционной гибкости, предпринимательской динамики и мобилизации финансовых ресурсов в рамках деятельности местного самоуправления в соответствии с принципами новой модели управления. С другой стороны, появление сетей такого типа, состоящих из организаций с

2

одной функцией, создает центробежную динамику и затрудняет в еще большей степени традиционным органам местного самоуправления возможность влиять на эти организации, удерживать их в рамках своей политики, а также не позволяет местным органам власти исполнять свою миссию служителей и защитников общественного интереса местного сообщества. В ходе этого конфликта — между повышением операционной динамики и потенциала в духе концепции governance и необходимостью осуществления скоординированной, политически контролируемой деятельности традиционными органами управления, последние, как представляется утрачивают почву под ногами [25].

И наконец, либерализация рынков в ЕС параллельно с внедрением новой модели управления вновь и вновь побуждала местные власти продавать (приватизировать) их активы, в особенности это касалось городских предприятий, которые продавались полностью или частично внешним компаниям, например, в энергетическом секторе международным гигантам. Таким образом, органы местного самоуправления все больше ослабляли свои позиции в предоставлении услуг в сфере жизнеобеспечения. Одновременно под угрозу ставилась традиционная роль органов местного самоуправления как многофункциональных структур. Тем не менее, с недавнего времени наблюдается изменение этой тенденции: происходит ремуниципализации.

Рассматривая траекторию модернизации местного уровня управления в Германии в сравнительной перспективе [18, 36, 17, 31], можно отметить как черты сходства, так и определенные различия. Основным отличием траектории развития в Германии является направление движения снизу вверх, почти без прямого влияния и вмешательства высших уровней управления. Это отличается радикальным образом от Великобритании, где основанный на индикаторах менеджмент эффективности был внедрен центральным правительством, а также от Италии, где решающие моменты модернизации определялись также национальным законодательством. Однако в своей основе, модернизация местного уровня в Германии направленная на «неовеберианское» развитие, сочетающее принципы правового государства и новой модели управления, существенно отличается от англо-саксонской административной модернизации , но демонстрирует значительное сходство с другими странами континентальной Европы, чьи системы укоренены в той же правовой, административной и культурной традиции [17. с.67].

Литература

1. Banner, G. (1991) Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell // VOP (1), pp. 6-11.
2. Banner, G. (2001) Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? // Schröter, Eckhart (Hrsg.), Empirische Policy – und Verwaltungsforschung. Lokale, Nationale und Internationale Perspektiven. Opladen 2001, S. 279 - 303.
3. Bogumil, J., Holtkamp, Lars (2006) Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, 2.Aufl., VS Verlag Wiesbaden.

4. Bogumil, J., Grohs, St., Kuhlmann, S., Ohm A. (2007), Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Sigma.
5. Bönker, F., Hill, M., Marzanti, A. (2010), Towards marketization and centralization? The changing role of local government in long-term care in England, France, Germany and Italy |// Wollmann, H., Marcou, G. (eds.), The Provision of Public Services in Europe, Elgar: Cheltenham, pp. 97-120.
6. Derlien, H.-U. (1990) Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective // Rist, R. (ed.), Program Evaluation and Management of Government, New Brunswick/London: Transaction, pp. 147-177.
7. Dieckmann, J. (1999) Die Städte im Bundesstaat // Wollmann, H., Roth,R. (eds.), Kommunalpolitik, 2.Aufl., Leske + Budrich: Opladen, S. 292-305.
8. Grömig, E., Gruner, K. (1998), Reform in den Rathäusern // Der Städtetag, 1998, Heft 8, S. 581-584.
9. Grossi, G., Marcou, G., Reichard, Ch. (2010) Comparative aspects of institutional variants of public service provision // Wollmann, H., Marcou, G. (eds.), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Edward Elgar, pp. 217-239.
10. Grunow, D. (1998) Lokale Verwaltungsmodernisierung in Progress // Grunow, D., Wollmann, H. (Hrsg.) Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Basel usw., pp. 1-25.
11. Hellstern, G.-M., Wollmann, H. (1983), Experimentelle Politik, Westdeutscher Verlag: Opladen.
12. Huron, D, Spindler, J. (1998), Le Management Public Local, Paris: L.G.D.J.
13. Jaedicke, W., Thrun, Th., Wollmann, H. (2000), Modernisierung der Kommuinalverwaltung, Kohlhammer : Stuttgart.
14. KGSt (1993), Das neue Steuerungsmodell, Bericht 5/1993.
15. Kuhlmann, S., Bogumil, J., Wollmann, H. (eds.) (2004), Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, VS Verlag Wiesbaden.
16. Kuhlmann, S., Bogumil, J., Grohs, St. (2008) Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model? // Public Administration Review, 2008, no. 5, pp. 851-863.
17. Kuhlmann, S., Fedele, P. (2010) New Public Management in continental Europe: Local government modernization in Germany, France, and Italy // Wollmann, H., Marcou, G. (eds.), The Provision of Public Services in Europe, Elgar: Cheltenham, pp. 49-74.
18. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011), Public Management Reform, 3rd ed., Oxford University Press.
19. Püttner, G. (1999) Kommunale Betriebe und Mixed Economy // Wollmann, H., R. Roth (eds.) Kommunalpolitik, 2nd ed. Opladen: Wiesbaden, pp. 541-551.
20. Reichard, Ch. (1994), Umdenken im Rathaus, Berlin: Sigma.
21. Reichard, Ch. (1998) Der Produktansatz im "Neuen Steuerungsmodell" - von der Euphorie zur Ernüchterung // Grunow, D. Wollmann, H. (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Basel etc.: Birkhäuser, pp. 85-102.

22. Richter, P., Edeling, Th., Reichard, Ch. (2006) Kommunale Betriebe in größeren Städten // Killian, W., P. Richter, J. H. Trapp (eds.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin: Sigma, pp. 55-84.
23. Wollmann, H. (2000a) Comparing Institutional Development in Britain and Germany // Wollmann, H.,Schröter, E. (eds.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, pp. 1-26.
24. Wollmann, H. (2000b), 'Local Government Modernisation in Germany: Between incrementalism and reform waves // Public Administration, 2000, (78), 4, pp. 915-36.
25. Wollmann, H. (2002) Is the Traditional Model of Municipal Self-Government in Germany Becoming Defunct // German Journal of Urban Studies, no. 1 (internet http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/dfk/en/).
26. Wollmann, H. (2003a), 'Evaluation in public sector reform: towards a "third wave" of evaluation? // Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public-Sector Reform, Eward Elgar: Cheltenham, pp. 1.-11.
27. Wollmann, H. (2003b) Evaluation and Public Sector Reform in Germany: Leaps and Lags // Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public-Sector Reform, Edward Elgar: Cheltenham, pp. 118-139.
28. Wollmann, H. (2003c), 'Evaluation in Public-sector reform. Trends, potentials and limits in international perspective`, in: Wollmann, Hellmut (ed.) Evaluation in Public-Sector Reform, Eward Elgar: Cheltenham, pp 231-259.
29. Wollmann, H. (2004a) Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organizations // Local Government Studies, vol. 30, (4), pp. 639-666
30. Wollmann, H. (2004b) The Two Waves of Territorial Reforms of Local Government in Germany // Meligrana, John (ed.), Redrawing Local Government Boundaries, Ubc Press.
31. Wollmann, H. (2008), Reformen in Kommunalpolitik und – verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, VS-Verlag: Wiesbaden.
32. Wollmann, H., Balboni, E., Gaudin, J.-P., Marcou G. (2010) The multi-level institutional setting in Germany, Italy, France and the UK: a comparative overview // Wollmann, H., Marcou, G. (eds.), The Provision of Public Services in Europe, Elgar: Cheltenham, pp. 15-48
33. Wollmann H., Bouckaert G. (2006) State organization in France and Germany: Between 'territoriality' and 'functionality' // Hoffmann-Martinot V., Wollmann H. (eds.) State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence. VS Verlag fuer Sozialwissenschaften: Wiesbaden, p. 11-37
34. Wollmann, H., Marcou, G. (2010a) Introduction // Wollmann, H., Marcou, G. (eds.), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Edward Elgar, p. 1-14.
35. Wollmann, H., Marcou, G. (2010b) From public sector –based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back? // Wollmann, H., Marcou,

G. (eds.), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Edward Elgar, pp. 168-182.
36. Wollmann, H., Thurmaier, K. (2011) Reforming local government institutions and the New Public Management in Europe and in the USA // Clarke, S., John, P., Mossberger, K. (eds.) Oxford Handbook on Local Politics, Oxford University Press.