



Хельмут Вольман, Герт Букерт

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА ВО ФРАНЦИИ И ГЕРМАНИИ: МЕЖДУ ТЕРРИТОРИАЛЬНОСТЬЮ И ФУНКЦИОНАЛЬНОСТЬЮ

1. Введение

Во вводной части будет сделана попытка выявить и сравнить некоторые базовые принципы, на которых традиционно строится межправительственная и межорганизационная среда Франции и Германии, а также проанализировать развитие этих принципов в последнее время.

С эвристической и аналитической точки зрения перспективным подходом для настоящего исследования видится тот, что основывается на территории/территориальности и функции/функциональности в качестве основополагающих организационных принципов и посылок¹.

В конституционном и институциональном проекте межправительственной среды и организации страны понятие территориальности предполагает, по существу, установление в межправительственном пространстве определенных по территориальному признаку (в горизонтальной плоскости) областей, которым может быть приписано множество функций, а поскольку эти области устанавливаются как самостоятельные политические и административные единицы, то соответствующим акторам может быть вменено в обязанность исполнение этих многочисленных функций.

Напротив, понятие функциональности сосредоточено на отдельных и специальных задачах, которые в межправительственной среде решаются одним актором/институтом или вертикальной цепью акторов/институтов.

Ключевой вопрос заключается в том, до какой степени территория и функция вместе и по отдельности все еще остаются ведущими принципами, – как эти принципы переводятся в конкретные шаги и действия, – и каковы в этой перспективе главные тенденции во Франции и Германии и в отношениях между этими странами.

Наш сравнительный анализ межправительственных миров этих двух стран нацелен на определение того, до какой степени и в каком «сочетании» проект межправительственной среды и его практическое осуществление руководствуются каждым из этих принципов.

Система отсылок этого сравнительного исследования должна будет также описать и объяснить динамику координирования². Существенно важно рассмотреть задачу координирования осуществления политических стратегий на местном уровне. В дискуссиях о координировании часто выделяются три основных принципа и механизма, которые могут способствовать согласованности действий многочисленных акторов и институтов³:

- ▶ **иерархия:** предполагает иерархическую расстановку акторов (в межорганизационной и во внутриведомственной среде), в которой может быть осуществлена координация акторов (возможно, имеющих разные интересы), в крайнем случае путем иерархического руководства и инструкций;
- ▶ **взаимодействие/сеть:** предполагает такую расстановку акторов и институтов, в котором ни один актор формально не подчиняется другому, а согласованное действие является результатом убеждения, торга и пр.;
- ▶ **рынок:** предполагает модель рынка, в которой координация различных акторов и, возможно, разных интересов осуществляется «невидимой рукой» обычного рыночного механизма.

Следовательно, обсуждение территориальности/функциональности тесно связано с обсуждением управления.

2. Методологические проблемы и концептуальные рамки

Рассмотрим методологический вопрос, связанный с описанием и объяснением степени и изменений территориальности и функциональности.

Точно так же, как и при изучении комитетов, назначенных правительством, но работающих независимо от него, можно задать вопрос о том, что имеется и что отсутствует в исследовании территориальной и функциональной децентрализации⁴.

Имеются проблемы с определениями, а если говорить о сравнении государств, то есть и дополнительные проблемы, связанные с точным переводом понятий и терминов. Традиционные термины децентрализации и деконцентрации оттачиваются при передаче или перемещении и могут быть несимметричными с политико-административной точки зрения или же употребляться в более или менее спорном контексте. Определения в этой области действительно важны, особенно если они исторически и культурно обусловлены и неотрывны от права. Очевидно, что французские и немецкие исторические, правовые и культурные различия сделали такие определения “path-dependent”, т.е. зависимыми от всей совокупности исторических, культурных и правовых обстоятельств.

Ограниченные и неслучайные выборки в конкретных исследованиях разрабатываются на отдельных объектах (поле политики) или областях (одна земля (*Land*), регион (*région*), департамент (*départament*)). Исследования

микроуровня могут быть детальными и весьма полезными, однако они остаются ограниченными и не застрахованы от случайности. Исследованиям макроуровня во многих странах, помимо некоторых общеинституциональных данных, недостает сведений о реальных обстоятельствах и, например, о *de facto* [фактическом, *лат.*] функционировании сетей и координировании посредством неформальных политических механизмов (каков, например, поддерживаемый властью неформальный механизм *grands élus* [великих избранников, *фр.*] во Франции). Различия во Франции (регионы (*régions*), департаменты (*départaments*)) и Германии (земли (*Länder*)) свидетельствуют об этом со всей ясностью.

Структурная или институциональная необъективность порождает значительную *terra incognita* [неизвестную область, *лат.*]. Если сфокусироваться на организационных форматах с юридическими лицами и на правовых основах или главных политических документах, то можно получить выборочное восприятие. Информация о руководстве, контроле и оценке стратегии и менеджмента, ресурсов (финансовых и кадровых), ответственности и отчетности, а также административном и политическом разделении труда, не говоря уже об эффективности механизмов, тоже должна оставаться в кадре.

Исключительное внимание к чистой рентабельности продаж даже еще больше поощряет необъективность, поскольку предполагает рассмотрение только отдельных организаций, вместо группы взаимосвязанных организаций, например в конкретном регионе, или того, каким образом местные органы управления встраиваются в институциональную макроперспективу. Такой угол зрения не позволяет понять, как отдельная организация (или тип организации) на конкретном уровне управления (например, местного управления) оказывается инструментом осуществления стратегии и менеджмента, как и политики, и встраивается в общую картину управления. Связи с частным сектором, общественной полезностью, национальной и международной, становятся все более важными.

Если говорить о главных методологических моментах описания территориальности и функциональности, то здесь тоже возникает пять проблем, связанных с оценкой реформ⁵: различаются единицы анализа (Западная Германия отличается от Восточной Германии), различаются единицы значения (муниципалитет муниципалитету рознь); налицо дефицит ключевых данных (отсутствует достоверная информация о количестве организаций) и эфемерность изменения (существование указа не всегда отражается административной реальностью).

Если сложно описать положение дел в статике, то сравнение статических картин, не говоря уже о динамической картине, является еще более сложной задачей.

Простой способ описания изменений заключается в том, чтобы рассмотреть механизмы действия/ответного действия, стимула/реакции или проблемы/решения в административной реформе⁶. Во многих случаях имеется проблема, которая решается. Иногда решение может превратиться в проблему, которая в свою очередь требует нового решения. Проблема специализации, территориальной и функциональной, возникла в результате решения конкретных проблем организации оказания услуг в оптимальном масштабе в контексте, по крайней мере в западных демократических странах, политического контроля, подчиненности, демократического участия и отчетности.

Требование специализации, будь то территориальной или функциональной, автоматически предполагает достаточную степень координации. Механизмы, основанные на иерархии, рынке и сетях, могут служить средством решения этой проблемы.

Рисунок 1.
Простая модель изменения

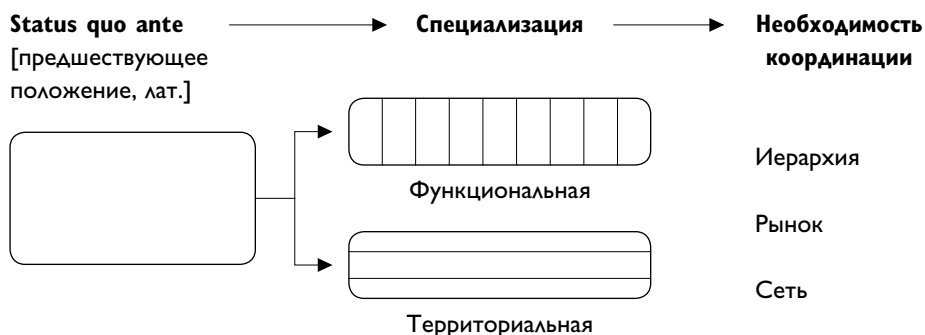


Рис. 1 позволяет представить последовательность рассматриваемого изменения начиная с проблемы (как организовать эффективное оказание услуг в государстве), продолжая ее решением (осуществление территориальной и функциональной децентрализации) и возникновением новой проблемы (координации стратегий) в ходе решения начальной проблемы и заканчивая решением этой последней проблемы (путем введения в действие механизмов иерархии, рынков и сетей). Эта последовательность является аналитической, но может иметь и хронологические аспекты. Практически она предполагает грандиозный сдвиг – переход от централизованной системы (*jacobin*, якобинской, *фр.*) к децентрализованной функциональной и территориальной (*girondin*, жирондистской, *фр.*), к формированию новой координации посредством преимущественно неиерархических механизмов рынка и сетей, координации, которая представляет собой новую территориальную/новую функциональную децентрализованную систему управления.

В иерархическом государстве с многоуровневой структурой могут появиться две чистые модели – территориальная децентрализация и функциональная децентрализация (рис. 2). В действительности, конечно, возникают смешанные модели (сосуществующие чистые модели) или гибриды («нечистые» модели), в результате чего появляются видоизменения и комбинации территориальных и функциональных схем.

Ключевой вопрос заключается в том, что именно децентрализовано и что остается центральным. Разделение труда, обязанностей, компетенций (стратегических и/или просто инструментальных), ресурсов (человеческих, финансовых) и отчетности является все более сложным. Эта сложная задача решается путем продуманного предоставления аналогичных компетенций множественным акторам. Это происходит во Франции и в Германии. Описания административного уровня различаются в зависимости от стратегических областей и фокуса внимания.

2.1. Территориальное и организационное устройство

В табл. 1 представлены формы чистых типов территориального устройства, основанных на определенных критериях в количественном исчислении (например, персонала или финансов). Если применить это к Франции и Германии и их количествам институциональных механизмов в качестве показателя уровня территориальной специализации, то выстраивается пирамида организаций с определенными уровнями автономии и зависимости (табл. 2).

Динамика и изменения отражены в табл. 3.

Вообще говоря, наблюдается тенденция к сокращению центральных уровней и приросту промежуточных, а иногда и местных.

2.2. Кадры

Обращаясь к кадрам, в сравнительной перспективе важно отследить прежде всего два аспекта: во-первых, численность государственных наемных работников вообще, а во-вторых, распределение и расстановку таких работников по уровням управления.

В этом контексте необходимо сделать некоторые предварительные методологические и статистические замечания, которые должны помочь разобраться с данными о количестве персонала, зачастую представляющихся противоречивыми.

Рисунок 2.

Две «чистых» модели

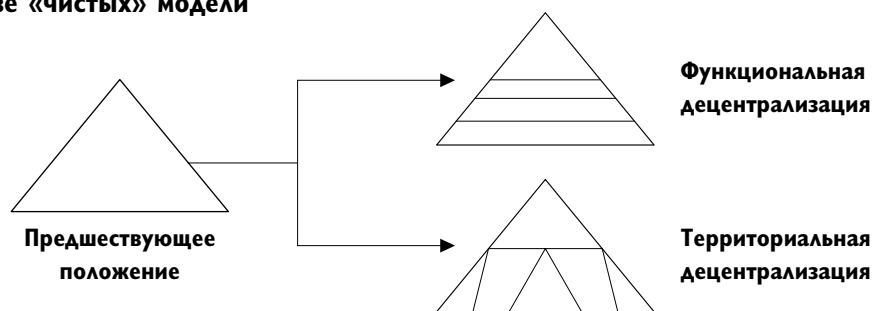


Таблица 1.

Чистые типы территориальной децентрализации

Критерии территориальной децентрализации	Тип			Реальность
	один: центральный	два: промежуточный	три: децентрализованный	
Центральная	98	1	1	А
Промежуточная	1	98	1	В
Местная	1	1	98	С

Таблица 2.
Распределение институциональных порядков

Территориальные уровни	Франция	Германия	Территориальные уровни
Центральный	1	1	Федеральный
Регионы (<i>régions</i>)	22	16	Земли (<i>Länder</i>)
Департаменты (<i>départaments</i>) ¹	100	23	Административные округа (<i>Bezirksregierungen</i>) ²
Департаменты ¹	100 (в среднем 450 000 жителей)	343 (в среднем от 150 000 до 200 000 жителей)	Районы (<i>Kreise</i>). Города вне районного подчинения (<i>kreisfreie Städte</i>) ³
Межкоммунальные органы ⁵	18 267	до 200 (в некоторых землях); в общем около 1 000 жителей)	Правления общин (<i>Verwaltungsgemeinschaften</i>) ⁶
Коммуны (<i>communes</i>)	36 676 (в среднем 1 700 жителей) ⁶ , территориальная реформа отсутствует ⁴	13 400 (в среднем 6 100 жителей), территориальные реформы в отдельных землях (<i>Länder</i>) ⁴	Общины (<i>Gemeinde</i>) (город, деревня, муниципалитет)
Общее замечание: Организационное и кадровое «присутствие» центрального государства на местном уровне	Значительное (<i>services extérieurs</i>)	Незначительное (лишь несколько специальных органов власти (<i>Sonderbehörden</i>))	

Примечания к таблице 2:

- ¹ Во Франции департамент (*départament*) является территориальным базисом как для основанного на нем государственного управления (под руководством назначенного центральным правительством префекта (*préfet*)), так и для соответствующего территориального/местного коллектива (*collectivité territoriale/locale*) (местное самоуправление с избранным советом департамента консулом (*conseil général*) и избранным председателем местного совета (президентом, *président*).
- ² В Германии административная традиция, которая первоначально основывалась на французской модели базирующегося на департаментах (*départaments*) рассредоточенного государственного управления, восходит к XIX в. Большие территориальные единицы – земли (*Länder*) – практически самостоятельно учреждают окружные правительства и административные округа (*Regierungsbezirke/Bezirksregierungen*) на промежуточном уровне между правительством земель и местным правлением⁷. В настоящее время в 5 землях существует 23 окружных правительства (*Regierungsbezirke*)



(соответственно 3–7 на землю). В результате административных реформ 1999–2004 гг. в 3 землях было упразднено 10 окружных правительств.

- ³ В Германии двухуровневая система местного управления основывается на территориальных единицах районов (*Kreise*) и общин (*Gemeinden*), большие города традиционно обладают особым статусом городов внерайонного подчинения (*kreisfreie Städte*), поскольку, помимо «обычных» функций местного муниципального самоуправления, они также выполняют функции района. В этом отношении они аналогичны тому, что в британской системе местного управления называется «унитарными» местными властями⁸.
- ⁴ Во Франции, где за исключением неудавшейся попытки реформы в начале 1970-х гг., территориальная реформа 35 000 коммун (*communes*) не проводилась, средняя численность населения коммуны составляет 1 700 человек. В Германии, где ответственность за территориальную реформу уровня местного управления лежит на землях (*Länder*), территориальные реформы были осуществлены в 1960-х и 1980-х гг. в западногерманских землях. Скорость и масштаб территориальных реформ в землях значительно различаются. Некоторые земли (в частности, Северный Рейн-Вестфалия и Эссен) приняли решение о крупномасштабном слиянии и образовали довольно крупные (объединенные) общины (*Einheitsgemeinden*) с населением в среднем около 40 000 жителей (Северный Рейн-Вестфалия). Большинство других земель выбрали более «мягкую» стратегию, предполагающую сохранение средних или малых общин (в среднем от 6 000 до 30 000 жителей)⁹.
- ⁵ Во Франции межкоммунальные власти различаются (14 городских объединений (*communautés urbaines*), 2033 объединения коммун (*communautés de communes*), 155 агломератных объединений (*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*))¹⁰.
- ⁶ В Германии то, учреждаются ли и насколько широко учреждаются межмуниципальные органы (*Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, Ämter* и т. д.), зависит от типа территориальных реформ, проводившихся отдельными землями в 1960–1970-х гг. в «старой» Федеративной Республике и начиная с 1990-х гг. – в восточногерманских землях. С одной стороны, некоторые земли, такие как Северный Рейн-Вестфалия, решили провести территориальные реформы путем крупномасштабного слияния, и в результате возникли объединенные общины, *Einheitsgemeinden*, с населением в среднем 40 000 жителей, и тем самым была обойдена необходимость создания дополнительных межмуниципальных органов власти. С другой стороны, большинство земель предпочли территориальные реформы меньшего масштаба, сохранив многие существующие относительно мелкие общины и создав новый уровень межмуниципальных органов власти (пролегающий между районным и муниципальным, общинным уровнями), призванный обеспечить административную поддержку муниципальным образованиям: они продолжали существовать как политические единицы местного управления. Количество вновь созданных межмуниципальных органов в разных землях различное, от 194 в Саксония-Анхальт до 116 в Тюрингии¹¹.

Во-первых, границы между тем, что является центральным, промежуточным и местным, не всегда отчетливы.

Во-вторых, роль и учет таких параметров, как образование, здоровье и полицейские силы, тоже подлежат интерпретации.

В-третьих, в некоторых случаях, например во Франции, персонал, нанятый центром, рассредоточен и используется для местных нужд. Это должно предполагать функциональные ассигнования, а не бюджетное финансирование.

В-четвертых, с годами процентные доли могут варьироваться, поскольку общие показатели занятости (и их определения) могут изменяться; исчезновение некоторых видов деятельности (например, действия по приватизации государственных компаний) тоже может влиять на общие цифры.

Таблица 3.

Доля работников государственного сектора по сравнению с общей численностью наемных работников 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.

Таблица 4.

Доли работников государственного сектора на уровнях управления, %

Страна	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
Новая Зеландия	89,7	90,9			10,3	9,1
Швеция	18				77	
Великобритания	47,7	47,6			52,3	52,4
США						
Япония	15,2	13,5	22,6	23,1	61,1	63,4

Источник: Politt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004): Public management reform: a comparative analysis. 2nd ed., Oxford, New York: Oxford University press: 44.

По этим причинам необходимо читать таблицы трех типов одновременно: во-первых, таблицу, которая отражает общую численность наемных работников государственного сектора; во-вторых, таблицу, представляющую данные о процентном распределении между центральным, промежуточным и местным уровнями; в-третьих, сравнительную таблицу, учитывающую также фактор здоровья. Это позволит наилучшим образом понять имеющиеся данные.

Если говорить специально о данных по Франции и Германии, то надо особо отметить два аспекта. Прежде всего, эти две страны значительно различаются по такому параметру, как доля работников государственного сектора в общем объеме занятых. Германия относится к странам со сравнительно небольшим числом работников государственного сектора, во Франции же этот показатель весьма велик. Если взять временной срез, то обнаруживается еще одно существенное различие. В Германии доля занятых в госсекторе с 1980-х по 1999-е годы сократилась с 14,6 до 12,3%, а во Франции за тот же период выросла с 20,5 до 21,3%.

Основываясь на данных Кульман и Рёбера, можно утверждать, что доля государственных служащих, работающих на «центральное» государство, с 1980-х гг. несколько снизилась, а доля служащих в *collectivités locales* [местных коллективах, фр.] – несколько возросла. Это свидетельствует об (умеренной) децентрализации. Однако из других источников известно, что во Франции 95% государственных служащих центрального уровня до сих пор работают на периферии, и этим обусловлено значительное организационное и кадровое присутствие центрального государства на внутрирегиональном и местном уровнях.

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

Таблица 5.

**Персонал государственного сектора во Франции на разных уровнях,
1980–2001**

Институциональный уровень	1980		1990		2001	
	Число	%	Число	%	Число	%
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	61	18,1
Общая численность госслужащих	3,865	100,0	4,258	100,0	4,756	100,0

Источник: DGAFF, Бюро статистики, исследований и оценки; INSEE DRESS, 2004; Таблица доступна благодаря Сабине Кульман

Таблица 6.

Персонал государственного сектора в Германии на разных уровнях, 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

3.1. Франция

Исторически со времени установления наполеоновского централизма в начале XIX века Франция обнаруживала все признаки унитарной страны, управляемой из центра, в которой единственной политически релевантной территорией являлась территория «единой и неделимой нации»¹². Политические стратегии, разрабатываемые на национальном уровне, осуществлялись через вертикальные секторальные (*grosso modo* [в общих чертах, *лат.*]: узкоспециализированные) административные структуры – каждая стратегия находилась в компетенции и проводилась в жизнь под руководством отраслевого министерства, почти все административные структуры были заняты разнообразной административной элитой (*grand corps* [высшим сословием, *фр.*]). На региональном/среднем уровне департаменты служили в централистской модели, установленными на определенной территории административными единицами; они возглавлялись назначенным центральным правительством префектом, который должен был также осуществлять координирующие функции по отношению к секторальным административным единицам.

В XIX веке департаменты и муниципальные образования (коммуны) признавались единицами местного самоуправления (независимого управления, *libre administration*), действующими на определенной территории. Вместе с тем, осуществляя свои (совершенно минимальные) функции местного управления, они находились под пристальным надзором (*tutelle*) префекта, который контролировал не только законность, но и «уместность» (*opportunité*) их решений (здесь вспоминается *Fachaufsicht* [специальный надзор, *нем.*] в Германии).

Итак, в наполеоновской государственной модели реализация политической стратегии на местном уровне, видимо, подлежала всеобъемлющему контролю и координированию со стороны государственной власти – как в сфере собственно государственного управления на местном уровне, так и в части функций (ограниченного) местного управления.

Однако в политической и административной реальности наполеоновский централизм продолжал обнаруживать двойственность, которую, памятуя о борьбе (централистского) якобинства и (децентралистского) жирондизма¹³, назвали «прирученным якобинством»¹⁴. Эти трения между центром и периферией обнаруживаются, например, в ограниченном контроле, который центральное правительство, в том числе в лице префекта, стало осуществлять над периферийными отделениями секторальных административных единиц. Кроме того, в политическом плане централистскому управлению и контролю оказывали значительное противодействие местные мэры и возникший механизм *cumul de mandats* [совмещения мандатов, *фр.*], который дал их обладателям влияние на региональном и центральном уровнях политической деятельности¹⁵.

Эта картина стала еще более сложной и путаной после эпохальной децентрализации 1982 года.

Во-первых, вертикальные секторальные административные единицы (*services exterieurs*) продолжали существовать, подчиняясь в своей деятельности и соответствующему центральному министерству, и префекту департамента, причем координирующая власть префекта над ними была официально усилена. Однако, хотя в программе реформы 1982 года было заявлено, что децентрализация должна сопровождаться мерами по *рассредоточению* (что предполагало сокращение государственных административных организаций и персонала), процент государственных служащих по сравнению с общим числом наемных работников государственного сектора после 1982 года на самом деле увеличился (табл. 3). Межправительственная система Франции продолжает характеризоваться «двойственностью», поскольку большой объем политических и административных функций был действительно передан выборным местным властям, однако весьма многие государственные функции и задачи продолжают выполняться периферийными отделениями государственной администрации на уровне регионов, департаментов, коммун.

Во-вторых, положение и обязанности местного самоуправления в межправительственной среде были существенно расширены.

Так, в центральном управлении на государственном/местном уровнях отношение надзора, дотоле осуществлявшегося префектом департамента в форме всеобъемлющего контроля, было заменено исключительно правовым надзором. Если до реформы префект мог официально опираться на *иерархический* ресурс для выполнения координирующих функций, то теперь ему приходится довольствоваться убеждением и *взаимодействием* в качестве механизмов координации.

Что касается уровня местного управления, то децентрализация 1982 года оказалась выгодна, прежде всего департаментам (как среднему уровню самоуправления, особенно в сфере ответственности социальной политики), но также расширила функции муниципальных образований (особенно в части контроля над городским планированием и развитием). Хотя, несомненно, был сделан значительный шаг в направлении введения и укрепления местного самоуправления, привязанного к определенной территории, и демократически избираемого (зарождающегося) многофункционального уровня управления, политические и функциональные достоинства и выгоды этого шага с самого начала были поставлены под вопрос по ряду причин.

Во-первых, распределение и утверждение обязанностей между (на сегодня тремя) уровнями субнациональных единиц самоуправления (регионы, департаменты и коммуны) остается неясным, порождая частичные совпадения (*enchevêtrements*) аналогичных функций, исполняемых различными уровнями и единицами субнационального самоуправления. Таким образом, потребность в координации после реформы возросла.

Во-вторых, в результате недоработок и отсутствия территориальной реформы муниципального уровня подавляющее большинство коммун (с населением в среднем 1700 человек!) слишком уж малы по численности населения и административным возможностям и не могут справиться с поставленными перед ними задачами. Поэтому их потенциал, т. е. способность к осуществлению какой-то координирующей политики «снизу» или «изнутри», едва ли вообще реализуем.

В-третьих, в качестве реакции на большое число мелких муниципальных образований, которые административно не способны справиться собственными силами с проблемами местного самоуправления, уже в 1890 г. был принят закон, доставляющий муниципальным образованиям официально утвержденные формы межкоммунального сотрудничества (*Établissements publics de coopération intercommunale, EPCI*), причем как на одноцелевой (*syndicats à vocation unique, SIVU*), так и на многоцелевой основе (*syndicats à vocation multiple, SIVOM*). Начиная с 1996 г., когда были созданы городские коммуны, стали признанной реальностью дополнительные формы межкоммунального взаимодействия¹⁶. Хотя множество разнообразных межкоммунальных органов служит исполнению и координированию все возрастающего числа функций местного управления, в субрегиональном пространстве они сопровождаются все возрастающей институциональной сложностью и «перенасыщенностью». Принятый в 1991 году *Loi Chevènement* был попыткой (о чем было открыто заявлено в полном названии этого законодательного акта) «упростить» чрезмерную сложность межкоммунальных органов, возвещая о наступлении «межкоммунальной революции»¹⁷. Поскольку различные формы межкоммунального сотрудничества, включая новые его типы (*communauté*), возникшие благодаря *Loi Chevènement*, реализуются под управлением советов, которые избираются не прямым голосованием, а косвенно – советами сотрудничающих муниципальных образований, возникает структурная проблема. Ведь межкоммунальные институты берут на себя и исполняют все большее количество функций местного управления, а так как прямые выборы их советов не предусмотрены, они не располагают политической легитимностью и собственным фундаментом. Вместе с тем участвующие в них муниципальные образования действительно обладают политической легитимностью благодаря их выборным советам, однако число их функций сокращается¹⁸.

Таким образом, субрегиональный и местный уровень во Франции состоит фактически из множества различных акторов, включая периферийные отделения (вертикальной) секторальной (т.е. узкоспециализированной) государственной администрации, департаменты (как единицы местного самоуправления), коммуны, а также сложное переплетение межкоммунальных органов (синдикаты, объединения и т. д.). Ввиду такого развития местного управления было замечено, что «унитарное французское государство похоже на ненатянутую двойную сеть» (*Thoening*).



Поскольку традиционные инструменты осуществления политической координации иерархическими средствами были сокращены (начиная с 1982 года общий надзор, осуществляемый префектами департаментов, был сведен к правовому надзору, который заменил прежний всеохватывающий иерархический контроль, *tutelle*) или стали менее эффективными (подобно руководству центральных министерств собственными периферийными отделениями), были созданы инструменты и процедуры, целью которых является установление кооперации и координации акторов на разных уровнях и в разных отраслях посредством взаимодействия и контракта. В сущности, разработка и заключение контрактов¹⁹ является изобретением межправительственных организаций Франции с целью решения проблем частичного дублирования и секторального дробления (*cloisonnement*) обязанностей и ресурсов. Такие стратегии координации и взаимодействия вращаются вокруг специальных целевых территориальных/местных проектов и форм сотрудничества, которые призваны охватить и включить в свои рамки всех заинтересованных акторов, государственных, местных, межкоммунальных, а также частных и добровольных (социальных, некоммерческих)²⁰.

Был подвергнут критике, однако, тот факт, что такая система контрактов и партнерства зачастую вносит излишнюю сложность и путаницу, вместо того чтобы избавиться от них с помощью провозглашенной «системы партнерства, в которой каждый делает все»²¹.

3.2. Германия

В немецкой федеральной системе координирование реализации политических стратегий на местном уровне осуществляется благодаря ряду институтов, резко отличающихся от их французских аналогов, – ряду институциональных особенностей федеративной системы Германии, наделяющей немецкие *Länder* [земли, нем.] политическими и административными полномочиями в качестве образованных на определенной территории политических единиц, исполняющих конституционно закрепленные обязанности, тогда как местные власти, действующие в соответствии с традиционной немецкой моделью территориально-привязанного многофункционального местного управления, традиционно играют весьма значительную политическую и многофункциональную роль в межправительственной системе²².

Во-первых, хотя ответственность за политический процесс и законодательную деятельность лежит главным образом на федеральном правительстве, оно не обладает официальными полномочиями, которые позволяли бы ему воздействовать на координирование политического взаимодействия на местном уровне. Федеральное правительство и министерства не имеют собственных периферийных отделений (на региональном или местном уровне), через которые они могли бы влиять на это координирование²³. Кроме того, у федерального правительства формально нет надзорных и координационных полномочий над реализацией собственной политики: согласно федеральному разделению функций проведение в жизнь федеральной политики и законов (а также нормативов ЕС) находится в ведении земель (а в землях – в ведении местных властей), а федеральное правительство не располагает нормативными инструментами вмешательства в этот процесс.

Правительства земель могут оказывать прямое влияние (в том числе координирующее) на политические сферы, в которых они сами учреждают региональные и местные отделения секторальных (узкоспециализированных) административных единиц²⁴. В большинстве земель был создан средний административный уровень (*Regierungsbezirke* [окружное правительство, нем.]), который управляется чиновником (президентом), назначаемым земельным правительством и (исторически) напоминающим префекта французского департамента. Округное правительство и президент обладают официальным мандатом на осуществление координационной функции (*Bündelungsfunktion*) иерархического «нисходящего» типа по отношению к политике, входящей в полномочия округного правительства. Эта координационная функция оказывает некоторое влияние (определяемое иерархическими связями) на государственное управление.

Однако круг административных функций, которые осуществляются региональными и местными отделениями земель, в немецкой административной традиции является весьма ограниченным. Действительно, большинство государственных задач решается местными властями на основе «двойственности функций», характерной для германо-австрийской управленческой истории²⁵. Следуя формуле двойственности функций, местные власти, с одной стороны, выполняют задачи, находящиеся в сфере их ответственности и компетенции как органов местного самоуправления. С другой стороны, местным властям (особенно в районах, *Kreise*, и в больших – «вольных», «внерайонного подчинения» – городах, *kreisfreie Städte*) вменяется в обязанность выполнение задач, делегированных им государством. Поскольку местные власти в решении делегированных им задач подвергаются всеохватывающему административному надзору (*Fachaufsicht*) со стороны государственных властей (который может рассматриваться как форма интеграции в государственное управление), эта институциональная расстановка делает возможной некоторую иерархическую «нисходящую» координационную деятельность по отношению к делегированным обязанностям. (В том, что касается их обязанностей по местному самоуправлению, местные власти подвергаются просто правовому надзору, *Rechtsaufsicht*²⁶.)

Здесь следует напомнить, что территориальные реформы на уровне местного самоуправления (районов и муниципалитетов), которые были предложены и осуществлены немецкими землями в конце 1960-х – начале 1970-х гг., были направлены прежде всего на сохранение и дальнейшее укрепление административных возможностей и эффективности районов и муниципальных образований. «Функциональные реформы» (*Funktionalreform*), которые часто шли рука об руку с территориальными, основывались на принципах «одного/единого административного пространства» (*Einräumigkeit der Verwaltung*) и «единства управления» (*Einheitlichkeit der Verwaltung*). Использование этих принципов должно было привести к дальнейшему укреплению модели многофункционального местного управления на территориальной основе²⁷.

Именно этот традиционный тип местного управления, многофункционального и предполагающего территориальные выборы, в результате территориальных реформ основывается в своем действии на жизнеспособном территориальном базисе, который обеспечивает территориальное



пространство, институциональные рамки и констелляцию акторов. Так что эти факторы способствуют внедрению эффективных механизмов и процессов с целью координирования и осуществления секторальной политики «восходящего» типа. В свете широкого спектра задач, относящихся к сфере местного управления и делегированных сверху, местные акторы имеют целью (и располагают политическим и институциональным потенциалом для ее достижения) проведение такой «восходящей» координационной политики на основе имеющихся территориальных средств и многофункциональных мандатов²⁸. На волне институциональных реформ, проведенных землями в начале 1990-х годов, когда во всех землях был введен институт избираемого на прямых выборах мэра²⁹, появилось политическое и административное руководство, которое должно способствовать осуществлению «восходящей» координационной политики. С одной стороны, такая координация на местном уровне может быть достигнута путем взаимодействия между политическими акторами и заинтересованными организаторами общего дела, в результате которого мэр оказывается политически и институционально способен действовать в горизонтальном и вертикальном направлениях в качестве «ключевого сетевого начала»³⁰ в сетях соответствующих акторов. В крайнем случае такая координация может осуществляться отчасти иерархическими средствами, если это соответствует (в делах местного управления) принятому большинством голосов решению совета или же решению мэра (в том, что касается делегированных задач), выступающего в своей основной роли главы исполнительной власти.

Словом, немецкая межправительственная система представляет собой, по крайней мере на первый взгляд, удивительное, а то и парадоксальное зрелище. Если сравнивать ее с соответствующей системой во Франции, то, хотя организация германского государства и является, судя по федеральной традиции и конституционному устройству, явно более децентрализованной, она все же обнаруживает больше элементов иерархически структурированных межправительственных отношений и механизмов, равноценных иерархическому контролю и иерархической координационной политике. Это особенно ярко проявляется в сильных позициях земель как привязанного к определенной территории среднего уровня (с конституционно закрепленными политическими и административными возможностями) в осуществлении политики с использованием значительных полномочий для «иерархического нисходящего» координирования с целью решения государственных задач, делегируемых местным властям.

Однако это выглядящее «упорядоченным» структурное изменение немецкой межправительственной системы является лишь одной стороной медали. Другой ее стороной оказывается частичное дублирование обязанностей и институциональная «перенасыщенность» (*Überinstitutionalisierung*).

Частичное совпадение компетенций, особенно заметное в отношениях между федеральным уровнем и уровнем земель, согласно общераспространенному восприятию государственных и политических проблем, равноценно открытому «кризису федерализма»³¹. Начнем с того, что Федеральный совет (Бундесрат), который по зафиксированному в Конституции 1949 года основополагающему видению должен гарантировать некоторое влияние земель (т. е. земельных правительств) на концептуализацию и осуществление феде-

ральной политики, произвел вполне оперившуюся Вторую (Верхнюю) палату (прибегающую к своему абсолютному праву вето в отношении почти 70% всех законопроектов) и, вдобавок к этому, проявил себя сильнейшим «игроком в вето», особенно в ситуации политической констелляции *cohabitation à l'allemande* [совместной жизни на немецкий манер, *фр.*] (когда политическое большинство в Федеральном парламенте противостоит политическому большинству в Федеральном совете). Кроме того, то, что изначально проектировалось как межправительственная система, в которой компетенции и бюджетное финансирование достаточно четко распределялись и расписывались для федерального и земельного уровней (федеральная система типа многослойного торта), в важных политических областях на долгие годы превратилась в систему совместных компетенций, совместного управления и финансирования по типу «федерализма “мраморного” торта». Таким образом, запутанная «политическая блокировка» (в том числе на уровне управления) вылилась в расплывчатые компетенции и укрепление вертикальной секторальной бюрократической «силосной башни» (*vertikale Fachbrüderschaften, Ressortkumpanein* [вертикальной «групповщины специалистов», «ведомственного кумовства», *нем.*], по определению Фридо Вагенера).

В субрегиональном и местном пространстве земель, особенно в небольших землях (с населением менее 2–3 млн.), институциональный мир все больше расценивается как перенасыщенный. Он имеет до 5 уровней управления: земельное правительство, окружное правительство, районы, муниципальные образования и там, где не были проведены масштабные территориальные реформы, уровень межкоммунальных органов, призванных наделить административными «мускулами» мелкие муниципалитеты.

В результате помимо и поверх формальных структур (представляющейся «упорядоченной» институциональной среды) с годами возникли неформальные структуры и процедуры, укоренившиеся в потоке контактов и переговоров, на вертикальном и горизонтальном уровнях, между сетями акторов, которые приведены в действие не в последнюю очередь для того, чтобы достичь координации путем *взаимодействия*.

4. О движущих силах развития принципов территориальности и функциональности для государственного сектора

При описании фактических изменений во Франции и Германии и для лучшего понимания динамики изменения необходимо определить движущие силы территориальной и функциональной децентрализации в сферах ответственности государства.

Можно наблюдать два стороны изменения, которые могут сочетаться.

В традиционной организационной специализации использовались четыре основных критерия, благодаря которым выясняются ее цели (или цель):

- ▶ особый продукт/услуга (например, образование, вода, общественный

- транспорт);
- ▶ география (например, зоны внутри муниципалитетов: север, юг, восток, запад с их особенностями);
 - ▶ гражданин/потребитель (например, граждане преклонного возраста, нуждающиеся в заботе; мигранты, компании);
 - ▶ этапы политических процессов (например, существуют отдельные организации для целей стратегических проектов в сфере экономического развития, проведения стратегии в жизнь (отдельные институты) и оценки).

Очевидно, необходимо комбинировать эти критерии, для того чтобы создать подходящую организационную структуру на макро-, мезо- и микроуровнях. Результатом этого является доминирование территориальных критериев, которые могут иметь одну или несколько целей (большую или меньшую специализацию, ориентирующуюся на продукты/услуги, зоны, граждан/потребителей или процессы), либо, наоборот, могут приводить к доминированию функциональных критериев, которые тоже могут иметь одну или несколько целей. Табл. 7 задает аналитические рамки для изучения статуса и динамики изменения.

Таблица 7.
Типология специализации и децентрализации

Специализация/ децентрализация	Узкоспециализированная	Комбинированная
	<ul style="list-style-type: none"> • единственная или значительная главная цель (продукт/услуга; клиент/группа граждан; процесс/задача) • закрытый и ограниченный портфель ценных бумаг 	<ul style="list-style-type: none"> • несколько связанных или не связанных целей (несколько продуктов/услуг; все клиенты/типы граждан; все типы процессов/задач) • открытый или потенциально открытый портфель ценных бумаг
Территориальная	III	I: Идеальный тип I
Территориальные институты (конституционно защищенные) <ul style="list-style-type: none"> • Связь с законодательным уровнем • Прямое (исполнительное) политическое управление • Управление подчинено политике 	Секторальные государственные административные единицы на региональном, субрегиональном и местном уровнях Судопроизводство <i>Services extérieurs</i> (во Франции)	Традиционное, например местное самоуправление/ муниципальная администрация на местном уровне или на уровне района/департамента

Таблица 7, продолжение

Территориальная	III	I: Идеальный тип I
	<p>Средний уровень: административные единицы подлежат юрисдикции департаментов, регионов</p> <p>Специальные органы власти, <i>Sonderbehörden</i> (в Германии)</p>	<p>Государственная администрация уровня департаментов и окружные правительства с (многоцелевой) функцией надзора/координации (<i>tutelle, Bündlungsfunktion</i>)</p>
Функциональная	II: Идеальный тип II:	IV:
<p>Организация, созданная для исполнения определенной функции (защищенная частным или общественным правом)</p> <ul style="list-style-type: none"> • отсутствует прямая связь с законодательным органом • переменное политическое управление • менеджмент (коллегиальный) с долей автономии (договорной) 	<p>Например, агентства:</p> <p>Независимые в правовом и организационном отношении государственные/муниципальные корпорации</p> <p>Негосударственные (частные, добровольческие) организации (подобные комитетам, которые назначены правительством, но работают независимо от него), выполняющие узкоспециализированные или многоцелевые функции с привлечением внешних ресурсов</p> <p>Узкоспециализированные зоны</p> <p>Узкоспециализированные «партнерства» (между государством, местными властями, частным сектором и другими акторами)</p>	<p>Многофункциональные партнерства, сети</p>

Очевидно, что эти четыре позиции имеют предсказуемые достоинства и недостатки. Эти ощущаемые и осознаваемые недостатки становятся движущими силами для принятия корректирующих мер и, следовательно, институциональных изменений. Механизмы коррекции определяются всей логикой и историей развития (в том числе политического) до такой степени, что они



вводятся в действие в результате политических изменений, которые призваны укрепить достоинства и побороть недостатки.

Если рассуждать применительно к Франции и Германии, то можно сказать, что эти две страны занимают различные позиции (табл. 8). Франция является страной типа *mille feuilles* [слоеного пирожного, фр.], обладающей «институциональной толщиной»³² и очень сложной системой межкоммунальных отношений и органов власти³³.

Таблица 8.

Основные элементы функциональных характеристик четырех типов специализации и децентрализации

Идеальный тип	Достоинства	Недостатки	Движущие силы: сохранение достоинств и борьба с недостатками
<p>I: Территориальный/ Многофункциональный</p>	<ul style="list-style-type: none"> • территориальная специализация • политический контроль и отчетность • демократическое участие <p>потенциал политической и административной координации</p> <ul style="list-style-type: none"> • легитимная координация снизу • экономия (оптимальное число) организаций 	<ul style="list-style-type: none"> • ограниченная экономия от масштаба • перекрестное субсидирование (непрозрачное) • сложное сосуществование функций производства 	<p>A: от I к II B: от I к IV</p>
<p>II: функциональный/ узкоспециализированный</p>	<ul style="list-style-type: none"> • услуга/гражданин/специализация процесса • экономия от масштаба • экспертиза содержания • четкое организационное разграничение бюджета и/или контракта 	<ul style="list-style-type: none"> • потенциальный дефицит демократии • потенциальный дефицит политического и управленческого контроля • вертикальная секторальная «силосная башня» • дисфункциональные сети («товарищества», <i>vertikale Ressortkumpanei</i> и т. д.) 	<p>C: от II к III D: от II к IV</p>

Таблица 8, продолжение

Идеальный тип	Достоинства	Недостатки	Движущие силы: сохранение достоинств и борьба с недостатками
II: функциональный/ узкоспециализированный		<ul style="list-style-type: none"> • возросшая необходимость координирования вертикальных узкоспециализированных сетей акторов • «экстернализация» затрат • большие проблемы с затратами на координацию и транзакции • быстрое разрастание, институциональная толщина 	

В Германии существует прочная территориальная констелляция, тесно связанная с не центральным/местным уровнем, основанная на территориальном принципе многофункциональным местным правительством традиционного типа.

Не принимая в расчет скандинавские страны, в особенности Швецию, можно утверждать, что Германия входит в число наиболее политически сильных и функционально развитых правительственных систем в Европе. Напротив, Великобритания/Англия с начала 1980-х годов превратилась из страны с политически и (много)функционально сильной системой местного управления в страну с политически и функционально ослабленными и урезанными в полномочиях местными властями, с главенствующей ролью узкоспециализированных организаций (главным образом учреждений центрального правительства, финансируемых им и – зависимых), которые и призваны решать государственные задачи на местном уровне³⁴.

5. Программа реформ

5.1. Франция

Программы институциональных реформ, начавшихся в последнее время во Франции и Германии, с одной стороны, отражают различные «стартовые условия» и специфические потребности в реформах в этих двух странах. С другой стороны, они обнаруживают некую общую направленность, поскольку в отношениях между центром и регионами нацелены на корректировку всей межправительственной системы, а в субрегиональном институциональном мире – призваны «упростить» существующую (отчасти

«раздутую», перенасыщенную – *surinstitutionnalis ,  berinstitutionnalisiert*) институциональную среду и расширить (горизонтальную многофункциональную) арену территориальности, вместе с тем соответственно сократив (вертикальные) узкоспециализированные структуры и процедуры.

Во Франции следует выделить следующие аспекты и подходы.

Параллельно с недавним движением к «децентрализованной республике»³⁵ идет процесс нового уточнения распределения функций и ответственности между тремя субнациональными уровнями «самоуправления», т.е. между регионами, департаментами и муниципальными образованиями (коммунами).

В этом процессе для регионов предусматривается более значительная политическая и функциональная роль. Однако развитие, которое институционально приблизило бы регионы к немецким землям (включая то, что равноценно некоему иерархическому контролю над департаментами и коммунами) и, следовательно, к форме федерализации Франции, почти единодушно принимается в штыки.

С целью смягчения проблем, возникающих из-за все еще часто нечеткого распределения обязанностей и задач для каждого из трех (субнациональных) уровней самоуправления, существует стремление прояснить межправительственное распределение задач.

Поскольку налицо (прагматическое) понимание и признание (по крайней мере в данный момент) того, что полнокровная территориальная реформа множества мелких муниципальных образований путем их слияния политически нежизнеспособна (в частности, из-за пользующихся правом вето местных мэров, имеющих мощные политические позиции, укорененные в совмещении мандатов)³⁶, стратегия организационной реформы субнационального пространства сконцентрировалась на реструктуризации межкоммунальной среды, традиционно состоящей из многочисленных и дублирующих друг друга межкоммунальных органов власти (синдикатов, общин и т. д.). Принятый в 1999 году *Loi Chev nement* рассматривался и приветствовался многими наблюдателями как «революционизирующий» субнациональное пространство (*intercommunale revolution*³⁷) путем установления институциональных рамок и поощрения к созданию трех базовых типов общин. Хотя согласно *Loi Chev nement* эти новые общины с функциональной точки зрения становятся едва ли не самыми важными акторами в субрегиональном пространстве, им все еще недостает политической легитимности, которую могли бы обеспечить прямые выборы советов.

Вопрос о том, должны ли советы общин, образовавшихся согласно *Loi Chev nement*, избираться прямым голосованием (для того чтобы дать им настоящую демократическую легитимность и прямую политическую отчетность), является предметом политической дискуссии (и межправительственного политического конфликта). С одной стороны, «департаменталисты», которые хотят сохранить департаменты и коммуны в качестве двух традиционных ключевых уровней не центрального/местного управления, боятся, что прямые выборы советов межкоммунальных органов власти, создав еще один реальный уровень местного управления, рано или поздно силой вещей приведут к принижению и упразднению коммун. С другой стороны, «регионалисты», которые ожидают, что регионы и рефор-

мированная система межкоммунальных органов власти создадут основные уровни и институциональные структуры политико-административного пространства Франции, защищают прямые выборы советов межкоммунальных органов власти. В настоящее время «департаменталисты», политически сильно представленные в Сенате и в среде совмещающих мандаты местных мэров, достаточно сильны и способны политически блокировать законопроект о прямом избрании межкоммунальных советов.

5.2. Германия

Если говорить о Германии, то следует вкратце остановиться на следующих направлениях реформы.

Спор о реформировании немецкой федеративной системы ведется долгие годы. Последняя серьезная конституционная реформа, которая была проведена в 1967 г. (в эпоху федерального правительства «большой коалиции», сформированной Христианскими демократами и Социал-демократами, получившими таким образом большинство в две трети мест в Федеральном парламенте и Федеральном Совете), привнесла значительные изменения, особенно в систему межправительственного государственного финансирования. На волне немецкого объединения были сделаны лишь минимальные конституционные изменения. В последние годы дискуссия о реформе набрала новую силу. Были вычленены два комплекса проблем, требующих далеко идущих реформ. Во-первых, укрепилось мнение, что нуждаются в распутывании межправительственные отношения между органами управления федерального и земельного уровней. Это относится, во-первых, к взаимодействию в рамках федерального законодательства выборного Федерального парламента и Федерального совета (Бундесрата), состоящего из представителей правительств земель. Федеральный совет, которому отводится роль Второй (Верхней) палаты в федеральном законодательном процессе, со временем окреп и стал использовать абсолютное право вето применительно к 70% федеральных законопроектов. Риск того, что две законодательные палаты заблокируют инициативы друг друга в законотворческом процессе, особенно возрос в периоды, когда большинство голосов в Федеральном парламенте и Федеральном совете принадлежало двум оппозиционным друг другу партиям. В такой констелляции *cohabitation à l'allemande* законодательный процесс в обеих палатах превращался в арену партийной политической борьбы, в соревнование между большинством федерального правительства и большинством федеральной парламентской оппозиции. Эта битва приняла особо резкую форму в эпоху предыдущей красно-зеленой коалиции, когда у власти был канцлер Шрёдер, а в оппозиции – Христианские демократы, которые использовали свое большинство в Федеральном совете для борьбы с федеральным правительством по вопросам федеральной политики. Другая проблемная структурная область в отношениях между федеральным и земельным уровнями возникла из-за частичного дублирования обязанностей, и в середине 1970-х годов эта ситуация получила название «политической блокировки»³⁸. Кроме того, неудивительно, ввиду хронических бюджетных проблем, преследующих все уровни управ-

ления главным образом вследствие германского объединения, что реформа межправительственной финансовой системы стала главным вопросом повестки дня.

В середине октября 2003 года федеральное правительство и правительства земель договорились наконец о создании Комиссии по реформам, которая включала в свой состав по 16 представителей Федерального правительства и Федерального совета, каждый из которых был наделен мандатом на «модернизацию федеральной системы»³⁹. В ходе интенсивных дебатов и переговоров Комиссия вплотную подошла к достижению компромисса по ключевым вопросам, включая более прозрачное распределение законодательных полномочий между Федеральным парламентом и Федеральным советом. Однако в конечном счете в декабре 2004 года голоса в Комиссии разделились, и она так и не выработала окончательных рекомендаций. Когда после федеральных выборов сентября 2005 г. была сформирована большая коалиция Христианских демократов и Социал-демократов при христианско-демократическом канцлере Ангеле Меркель (вторая большая коалиция в истории Республики после коалиции 1960-х гг.) и коалиционным договором от 11 ноября 2005 г. было создано новое правительство, его целью была объявлена «модернизация федеральной системы» с учетом основных результатов работы предыдущей (в конечном счете не достигшей результата) комиссии по реформам. 16 февраля 2006 года Федеральное правительство (большой коалиции) и земельные правительства (в большинстве своем христианско-демократические) достигли договоренности о принципах проекта конституционной реформы, который предстояло представить на рассмотрение в марте 2006 года и ввести в действие в начале 2007 года.

Достигнутый компромисс касался в основном разведения законодательных полномочий Федерального парламента и Федерального совета. Он был направлен на то, чтобы право вето использовалось последним применительно не к 70%, а к 30 – 40% федеральных законопроектов. В обмен на эту уступку в части использования властных полномочий в федеральном законодательном процессе земли получили возможность в индивидуальном порядке отходить от федерального законодательства посредством принятия особых для каждой земли законодательных постановлений, что открывало путь к дальнейшему нарастанию различий между отдельными землями. Другая существенная (и до сих пор вызывающая споры) цена, которую федеральный уровень, видимо, готов заплатить, заключается в практически полной передаче полномочий в сфере образования, включая университеты (которые традиционно управлялись и финансировались землями). Хотя законодательный процесс (и борьба) еще может вызвать мелкие изменения и переделки, теперь нет сомнения в том, что этот пакетный компромисс вступит в силу в начале 2007 года. То, что было расценено сторонниками реформы как «самая крупная конституционная реформа с 1949 года», возможно, станет существенным шагом к столь необходимому распутыванию и упрощению немецкой межправительственной системы. В свете нашего анализа эта реформа может рассматриваться как укрепление принципа территориальности в горизонтальном и вертикальном направлениях. Следует добавить, что коалиционный договор большой коалиции засвидетельствовал также стремление

разработать и провести в жизнь долго откладывавшуюся реформу межправительственной системы государственного финансирования.

В субрегиональном пространстве в ряде земель стартовала реформа с целью упрощения институционально перенасыщенного субрегионального и местного пространства и дальнейшего укрепления традиционной модели территориального выборного многофункционального местного правительства. Для начала, особенно в восточно-германских землях (где сразу же после 1990 г. было принято решение обойтись без территориальных реформ множества мелких муниципальных образований и ограничиться созданием межкоммунальных органов власти для административной поддержки *политического* местного правительства⁴⁰), недавно начался новый этап территориальных реформ с целью создания муниципальных образований путем слияния и одновременного упразднения сети межкоммунальных органов власти. Кроме того, земля Баден-Вюртемберг инициировала новый этап функциональных реформ, которые стали весьма настоятельными, поскольку государственные функции, которые прежде исполнялись секторальными (узкоспециализированными) периферийными отделениями земельной администрации, перешли к местным властям (которые уполномочены исполнять их в большинстве случаев в качестве делегированных задач). Таким образом, государство (т.е. земельное правительство) все больше отказывается от обязанностей по исполнению государственных функций, теперь исполняемых его периферийными отделениями (которые традиционно занимались так или иначе лишь немногими функциями), тогда как совокупность многофункциональных задач, стоящих перед выборными местными властями (особенно районов и свободных от районного подчинения городов), становится еще более всеобъемлющей. Однако образование, политика и внутренние доходы продолжают оставаться в ведении государственной (земельной) администрации, точно так же, как остается в федеральном ведении Служба занятости.

В целом представляется, что данный этап немецкой институциональной реформы укрепляет (и усиливает) *территориальность* как горизонтальное измерение политической системы (как во взаимоотношениях федерального и земельного уровней посредством прояснения распределения функций между созданными по территориальному признаку уровнями управления, так и во взаимоотношениях земельных и местных правительств) путем дальнейшего укрепления основанных на территориальном принципе многофункциональных единиц местного управления.

5.3. Сравнительная оценка

При оценке институциональных решений обнаруживаются некоторые недостатки, и даже проблемы, что представлено в *табл. 8*. Траектории реформ и усовершенствований направлены на решение этих проблем. Имеется три группы решений, который могут комбинироваться:

- ▶ Механизмы иерархического типа (МИТ);
- ▶ Механизмы рыночного типа (МРТ);
- ▶ Механизмы сетевого типа (МСТ)⁴¹.

Таблица 9.

Иерархия, рынки и сети как корректирующие механизмы во Франции и Германии

Корректирующие механизмы	Франция	Германия
Иерархия	<p>Территориальная</p> <ul style="list-style-type: none"> • Верховенство закона (<i>Etat de droit</i>) <p>Функциональная</p> <ul style="list-style-type: none"> • бюджет: основанный на проектах и центральный контроль (<i>LOLF</i>) • план: многолетний план действий (префект) • власть префекта над функциональной автономией 	<p>Территориальная</p> <ul style="list-style-type: none"> • Верховенство закона (<i>Rechtsstaat</i>) • Единство административного пространства (<i>Einraumigkeit</i>) • Единство управления (<i>Einheitlichkeit der Verwaltung</i>) <p>Основанные на территориальном принципе многофункциональные единицы на базе (в крайнем случае иерархических) политических и/или административных решений</p> <ul style="list-style-type: none"> • «нисходящая» и «восходящая» координация • основанные на территориальном принципе административные «промежуточные» власти, осуществляющие связующие функции • региональное управление (территориальное влияние на функциональную автономию) <p>Функциональная</p>
Рынок	Территориальный	<p>Территориальный</p> <ul style="list-style-type: none"> • административная конкуренция: налоги, общие прибыли;

Таблица 9, продолжение

Корректирующие механизмы	Франция	Германия
Рынок	<p>Функциональный</p> <ul style="list-style-type: none"> политическая конкуренция с целью децентрализации путем эксперимента 	<p>Функциональный</p> <ul style="list-style-type: none"> политическая конкуренция
Сеть	<p>Территориальная</p> <p>Функциональная</p> <p>узко- и/или много-функциональные межкоммунальные органы власти в качестве сетевых акторов</p> <p>префект как сетевой актор</p> <ul style="list-style-type: none"> совместное управление совмещение должностей (<i>grands élus</i>) 	<p>Территориальная</p> <p>Местное правительство в качестве ключевого сетевого актора на уровне местных сетей</p> <p><i>Mitbestimmung/ Mitfinanz</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Verflechtung</i> <i>Mischverwaltung</i> <p><i>Mischfinanzierung</i> (Общие задачи: <i>Gemeinschaftsaufgaben</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Verwaltungsgemeinschaften</i> <i>Bündelungsfunktion</i> <p>Функциональная</p>

Исключительное предпочтение чистой рентабельности продаж традиционно означало предпочтение МРТ, но существует явная тенденция к использованию МИТ и МСТ и их комбинированию⁴².

Обе страны сочетают механизмы иерархического, рыночного и сетевого типов. Однако Германия, видимо, больше склоняется к возможным территориальным решениям, тогда как Франция – к функциональным.

И во Франции, и в Германии, видимо, идет процесс переосмысления двух основных моделей территориальных/множественных целей (Идеальный тип I) и функциональных/узкоспециализированных целей (Идеальный тип II) и наблюдаются некоторые сдвиги.

Как показывают реформы, используются новые типы иерархических механизмов, но также рыночные и сетевые механизмы (табл. 9).

В целом и Германия, и Франция от безусловно различных «стартовых условий» и пониманий ситуации, видимо, совершают движение в сторону предпочтения территориальности в качестве базового организационного принципа межправительственной среды, но в то же время пытаются сократить (вертикальные) узкоспециализированные структуры и акторов. Таким образом, институциональные принципы формально определенных террито-

рий, организаций и компетенций, другими словами – *правление* или, опять же другими словами, «старая экономия» в политике и администрировании пришли в движение.

Хотя, несмотря на различные стартовые условия и различные конституционные и институциональные контексты, политико-административные системы Франции и Германии, с одной стороны, обнаруживают поразительную общность и, в этом смысле, *сближение* в укреплении принципа (многофункциональной) *территориальности* и, соответственно, в отходе от принципа (узкоспециализированной) функциональности, в частности с целью упрощения системы акторов и совершенствования возможностей координации, следует напомнить, что, с другой стороны, политико-административные миры двух стран по-прежнему демонстрируют заметные различия и (сохраняющиеся) *расхождения*, не в последнюю очередь в вопросе о том, насколько прочными остаются позиции принципа узкоспециализированной или ограниченно специализированной функциональности.

Во-первых, хотя Франция посредством *Loi Chevènement* действительно сделала важный шаг на пути к упрощению и структурированию институционально разрастающихся межкоммунальных органов управления, введя по существу три типа межкоммунальных образований, которые призваны служить ключевыми территориальными пространствами, необходимо иметь в виду, что этот процесс институционального упрощения и функционального и территориального структурирования еще только начался. Поскольку (чрезвычайно раздробленный) уровень коммун, которых насчитывается около 35 000, не претерпел изменений и поскольку новым межкоммунальным органам недостает политической легитимности, обретаемой посредством прямых местных выборов, эти новые межкоммунальные органы еще не стали территориально жизнеспособными, политически подотчетными и многофункциональными оперативными местными правительствами, которые могли бы рассматриваться как необходимое (хотя, увы, недостаточное) условие создания территориальной, политической и административной среды для реализации эффективной координационной политики.

Во-вторых, хотя Франция в два захода (в 1982 и 2003 годах) предприняла, несомненно, грандиозные шаги с целью децентрализации до этого чрезвычайно централизованного (наполеоновского) государства, тем самым переложив ряд важных обязанностей на департаменты в качестве уровня местного управления, необходимо помнить, что традиционная «двойственность», благодаря которой «французское государство сохраняет административную сеть, позволяющую ему проводить свою политику непосредственно на местном уровне», в значительной мере сохраняется. Таким образом, несмотря на децентрализацию, французское государство, т. е. его центральное правительство и отраслевые министерства, продолжает «присутствовать» на региональном и местном уровнях благодаря вертикально и иерархически организованным секторальным (по существу узкоспециализированным) административным единицам. Следовательно, политика децентрализации, которая стимулирует многофункциональную территориальность (в ее истоках), представленную уровнями и единицами местных правительств, сопровождалась упрочением в основе своей узкоспециализированных вертикальных административных цепей, тем самым выражая принцип функциональности. Излишне говорить, что это находится в вопиющем

противоречии с организацией немецкого государства, где, следует напомнить об этом, центральному (Федеральному) правительству конституционно запрещено иметь собственные периферийные отделения на региональном и местном уровнях, в то время как земли должны ограничиваться в создании и поддержании узкоспециализированных административных единиц немногими отраслями – причем некоторые земли начали распускать до сих пор существовавшие относительно немногочисленные узкоспециализированные периферийные отделения. Но французская «двойственность» контрастирует также (и даже в большей степени) с современным положением в Италии, где от подобной двойственности, коренившейся в актуальной для этой страны традиции наполеоновского государства, отказались в процессе осуществления мер по децентрализации в 1990-х годы, оставив центральное правительство практически без периферийных отделений на региональном и местном уровнях. Таким образом, Франция, видимо, остается в одиночестве среди западноевропейских государств, включая других членов семьи государств наполеоновского образца, в своей идеологической и практической приверженности упомянутой «двойственности» и характерным для нее узкоспециализированным периферийным отделениям государственной администрации.

6. А что же «управление»?

Однако, поскольку иерархия не является единственным средством решения проблем координирования, и с этой целью используются также рынки и сети, *управление* становится темой дебатов о территориальности и функциональности.

Как было показано выше, субнациональное институциональное пространство и система акторов жестко формируются горизонтальными и вертикальными сетями национальных, департаментских, местных и межкоммунальных акторов, которые действуют вне и независимо от территориально очерченных границ существующих уровней и единиц правления. Они задуманы и созданы в расчете на специальные *проекты*, функции и задачи. Хотя, если взять определенные проблемы местного уровня, их деятельность определяется целевыми сферами и, следовательно, имеет *территориальное* основание, целевые сферы таких «территориальных государственных действий»⁴³ являются «функционально определенными» и, как правило, не совпадают с существующими территориальными единицами. В этом смысле они «не связаны с территорией». Они действуют на основании заключенных контрактов, посредством которых формируются и обретают программу действий сети акторов, исполняющие определенные функции и преследующие конкретные цели.

В Германии, как уже отмечалось, несмотря на то, что государственные акторы все еще весьма склонны к организации деятельности в рамках формально установленных территориальных границ сохраняющихся политических и административных единиц (на местном уровне они поддерживаются территориальной жизнеспособностью муниципальных образований), *децентрализация* сетей акторов и их ориентация на решение конкретных проблем и исполнение конкретных функций безотносительно к существую-

щим территориальным границам тоже набирает силу. Возникновение сетей акторов на (суб)региональном уровне является в этом смысле поразительным примером⁴⁴.

В недавних ожесточенных спорах возникновение и деятельность таких сетей акторов, выходящих за рамки (формально) регламентируемых и учрежденных политических и административных структур и акторов (правления), – занимающих (неформальное) пространство деятельности, которое охватывает государственных, частных и социальных акторов, – получили название «управления», осуществляемого соответственно широко- (узко-) функционально-определенной и (территориально) «свободной» формуле⁴⁵. Драматические проблемы, с которыми сталкиваются традиционные национальные государства и их традиционные формы «правления» (на центральном, региональном и местном уровнях), свидетельствуют о произошедшем значительном изменении и о настоятельной потребности искать и использовать вновь возникшие сети акторов, способные ответить на вызовы времени. Для того чтобы подчеркнуть отличие от традиционных форм *правления*, эвристически (и аналитически) полезно говорить об *управлении*.

Институциональное развитие межправительственных систем во Франции и Германии может быть проинтерпретировано – как аналитически, так и нормативно – в том смысле, что «правление» и «управление» не должны рассматриваться как взаимно исключающие или альтернативные (относительно друг друга). Вместо этого они должны рассматриваться как взаимовосполняющие. Хотя, как было показано в данной статье, есть весомые основания для укрепления традиционного *правления* (особенно путем усиления его базового принципа территориальности и многофункциональности), необходимо использовать также новые формы *управления*, такие как функционирование (не связанных с территорией ориентированных на функцию и проект) сетей акторов. Вполне возможно, что существование крепких структур традиционного *правления* (не в последнюю очередь в форме выборных, многофункциональных и территориально жизнеспособных местных правительств) является не переменным (хотя, конечно, недостаточным) условием для успешной работы структур *управления* – и что политическое и административное руководство акторов *правления* может играть главную роль в активизировании и активности акторов *управления*. В международной и национальной экономиках сосуществование и взаимовосполнение «старой экономики» и «новой экономики» может стать ключом к экономическому росту – и так же правильное сочетание *правления* и *управления* может быть ключом к «правильной» политике и администрированию.

Видимо, во Франции и, в меньшей степени, в Германии традиционная напряженность между общим территориальным устройством и некоторыми конкретными функциональными расстановками переходит на более высокий уровень предпочтения функциональности. Однако эта функциональность предполагает изменяющуюся территорию, вариативную совокупность партнеров, подвижный процесс принятия решений и гибкую систему финансирования. Критериями определения степеней свободы служат легитимность и механизмы контроля, которые являются не просто правовыми, но и социальными. В этом смысле наблюдается движение к новому функциональному типу управления.

Кроме того, представляется, что во Франции и Германии устойчивая «нисходящая» законосообразная структура, характеризующаяся единообразием функций и четкими территориальными границами деятельности, преобразуется в гибкую «восходящую» законодательно закрепленную структуру, способную к избирательному расширению (когда, например, некоторые политические области не считаются необходимыми) в рамках, но также и за рамками территориальных юрисдикций, обладающую вариативной функциональностью *ad hoc* [здесь: применительно к конкретным обстоятельствам, *лат.*], прагматичную (зависящую от европейских денег) и изменчивую (способную, например, обеспечить выполнение проекта, даже если он был начат совместно с организацией, прекращающей свое существование). В этом смысле наблюдается движение к новому территориальному типу управления.

В целом представляется, что устойчивые и чистые идеальные типы многоцелевой территориальной и узкоспециализированной функциональной децентрализации воплощаются в узкоспециализированных территориальных и многоцелевых функциональных моделях, которые являются «нечистыми», гибридными типами, но вместе с тем – подлинно новыми типами, поскольку выражают движение к новому типу управления в обществе. Новые типы иерархий, рынков и сетей обуславливают переход к этим новым типам территориальной и функциональной децентрализации. Пожалуй, их можно назвать новой территориальной и новой функциональной децентрализацией. В этом случае понятие *новый территориальный* указывает на новые формы достижения традиционной территориальной/множественной цели, дополняемые использованием механизмов иерархического типа для территориальной/узкой цели в функциональном контексте. Понятие *новый функциональный* подразумевает новые формы достижения традиционной функциональной/узкой цели, дополняемые использованием механизмов иерархического типа для функциональной/множественной цели в территориальном контексте.

Пер. с англ. Е. С. Кузнецовой
Под редакцией И. В. Борисовой

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ *Wagener F.* Ausserer Aufbau von Staat und verwaltung // Koenig K. (Hrsg.) Oeffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 1981. S. 73–114;
Wagener F., Bluemel W. State Structure and Administrative Territories // Koenig K., Siedentopf H. (Eds.) Public Administration in Germany. Baden-Baden: Nomos, 2001. S. 93–104;
Benz A. Die territoriale Dimension von Verwaltung // Koenig K. (Ed.) Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, 2002. S. 207 – 228.
- ² *Wollmann H.* Co-ordination in the Intergovernmental Setting // Peters G., Pierre J. (Eds.) Handbook of Public Administration. London: Sage, 2003. P. 594 – 600.
- ³ *Kaufmann F.-X., Majone G., Ostrom V.* (Eds.) Guidance, Control and Evaluation in Public Sector. Berlin: de Gruyter, 1986.
- ⁴ *Bouckaert G.* What is Available and what is missing in the Study of Quangos? // Politt C., Talbot C. (Eds) Unbundled Government. London: Routledge, 2003. P. 22 – 49.

- ⁵ *Politt C., Bouckaert G.* Evaluating Public management Reforms: An International Perspective // Wollmann H. (Ed) Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practices in International Perspective. Cheltenham (UK): Edward Elgar, 2003. P. 12 – 35.
- ⁶ *Verhoest H., Bouckaert G.* Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination // Painter M., Pierre J. (Eds.) Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives. Basingstoke: Palgrave Mac Millan, 2005. P. 92 – 111.
- ⁷ *Stoebe S., Brandel R.* Die Zukunft der bezirksregierungen. Berlin: Sigma, 1996. S. 19ff.
- ⁸ *Wollmann H.* The Development and Present State of Local Government in England and Germany // Wollmann H., Schroeder E. (Eds.) Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Ashgate: Aldershot, 2000. P. 107 – 131.
- ⁹ *Wollmann H.* The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany // Meligrana J. (Ed.) Redrawing Local Government Boundaries. Vancour: UBC Press, 2004. P. 106 – 129.
- ¹⁰ *Borraz O., Le Gales P.* France: The Intermunicipal Revolution // Denters B., Rose L.E. (eds.) Comparing Local Governance: Trends and Developments. Houndmills: Palgrave, 2005. P. 12 – 28; Marcou G. La reform de l'incommunalite // Annuaire 2000 des collectivites locales. Paris: CNRS ed., 2000. P. 3 – 10.
- ¹¹ *Wollmann H.* The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany.
- ¹² *Hoffmann-Martinet V.* The French Republic, One yet Divisible? // Kersting N., Vetter A. (Eds.) Reforming Local Government in Europe. Opladen: Leske+Budrich, 2003. P. 157 – 173
- ¹³ *Nemery J.-C.* Reforme de la decentralization et transferts de competentes // Annuaire 2004 des colectivites locales. Paris: CNRS ed., 2004. P. 67 – 84.
- ¹⁴ *Gremion P.* Le pouvoir peripherique: bureaucrates et notables dans le systeme politique francas. Paris: Ed. Du Seuil, 1976.
- ¹⁵ *Mabileau A.* Kommunalpolitik und –verwaltung in Frankreich. Das "lokale System" Frankreichs. Basel, Boston, Berlin: Birkhauser, 1996.
- ¹⁶ *Marcou G.* La reform de l'incommunalite.
- ¹⁷ *Borraz O., Le Gales P.* France: The Intermunicipal Revolution.
- ¹⁸ *Wollmann H.* Local Government Reforms in Great Britain, Sweden. Germany and France: Between Multi-function and Single-Purpose Organisations // Local Government Studies 30:4. 2004. P. 656 ff.
- ¹⁹ *Gaudin J.-P.* La negotiation de politiques contractuelles // Gaudin J.-P. (ed.) La negotiation de politiques contractuelles. Paris: l'Harmattan, 1996. P. 7 – 29.
- ²⁰ *Duran P., Thoenig J.-C.* L'Etat et la gestion publique territoriale // Revue Française de Science Politique 4. 1996. P. 580 – 623; Gaudin J.-P. La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivites locales // Annuaire 2004 des collectivites locales. Paris: CNRS ed., 2004. P. 215 – 234
- ²¹ Commission Mauroy: Refonder l'action publique locale. Paris: la Documentation française, 2000. P.24.
- ²² *Wollmann H.* La decentralization en Angleterre, en France et en Allemande: de la divergence historique a la convergence // Revue francaise d'administration publique 90. 1999. 313 ff; *Wollmann H.* Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves // Public Administration 78. 2004. P. 915 – 936.
- ²³ *Benz A.* (2001): Interadministrative Relations in the Federal System // Koenig K., Siedentopf H. (Eds.) Public Administration in Germany. Baden-Baden: Nomos, 2001. P. 139 – 153; *Wachendorfer-Schmidt U.* Aspects politiques de la reforme du federalisme: le cas allemande // Annuaire 2004 des collectivites locales. Paris: CNRS ed., 2004. P. 257 – 278.

- 24 *Fürst D.* The Regional District in Search of a New Role // Benz A., Goetz K.H. (Eds.) A New German Public Sector? Dartmouth: Aldershot, 1996.
- 25 *Wollmann H.* La decentralization en Angleterre, en France et en Allemande: de la divergence historique a la convergence. P. 322; *Wollmann H.* The Development and Present State of Local Government in England and Germany. P. 117 ff.
- 26 *Wollmann H.* La decentralization en Angleterre, en France et en Allemande: de la divergence historique a la convergence. P. 313 ff.
- 27 *Wagener F., Bluemel W.* State Structure and Administrative Territories.
- 28 *Wollmann H.* Co-ordination in the Intergovernmental Setting; *Wollmann H.* Local Government Reforms in Great Britain, Sweden. Germany and France: Between Multi-function and Single-Purpose Organisations.
- 29 *Wollmann H.* Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor // International Journal of Urban and Regional research 28:1. 2004. P. 150ff.
- 30 *Fried J.* Community and Policy: Coordination from Above or below? // Linkage 2. 1977. P. 4 – 10.
- 31 *Wachendorfer-Schmidt U.* Aspects politiques de la reforme du federalisme: le cas allemande; *Wollmann H.* Quelle modernisation du federalisme allemand? // Pouvoirs Locaux 61/ juin 2004a. P. 133 – 141.
- 32 *Thoenig J.-C.* Territorial Administration and Political Control: Decentralisation in France // Public Administration 83:3. 2005. P. 685 – 708.
- 33 *Marcou G.* La reforme de l'incommunalite; *Borraz O., Le Gales P.* France: The Intermunicipal Revolution.
- 34 *Skelcher C.* The Appointest State: Quasi Governmental Organizations and Democracy. Buckingham: Open University Press, 1997; *Wollmann H.* Local Government Reforms in Great Britain, Sweden. Germany and France: Between Multi-function and Single-Purpose Organisations.
- 35 *Nemery J.-C.* Reforme de la decentralization et transferts de competentes.
- 36 *Hoffmann-Martinot V.* The French Republic, One yet Divisible? P.166 ff.
- 37 *Borraz O., Le Gales P.* France: The Intermunicipal Revolution.
- 38 *Scharpf F., Reissert B., Schnabel F.* Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor, 1976.
- 39 *Wachendorfer-Schmidt U.* Aspects politiques de la reforme du federalisme: le cas allemande; *Wollmann H.* Quelle modernisation du federalisme allemand?
- 40 *Wollmann H.* The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany.
- 41 *Kaufmann F.-X., Majone G., Ostrom V.* (Eds.) Guidance, Control and Evaluation in Public Sector.
- 42 *Verhoest H., Bouckaert G.* Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination.
- 43 *Duran P., Thoenig J.-C.* L'Etat et la gestion publique territoriale.
- 44 *Benz A.* Die territoriale Dimension von Verwaltung. S. 222 ff.
- 45 *Rhodes R.* Understanding Governance. Buckingham: Open University Press, 1997; *Rhodes R.* The Governance narrative: Key Findings and Lesson from the ESRC's White Hall Programme // Public Administration 78:2. 2000. P. 343 – 363.