

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ЦЕНТРО-ЛОКАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

И.Н. Трофимова

Основные подходы и модели децентрализации. За последние несколько десятилетий во многих странах мира проведены крупномасштабные реформы, направленные на повышение эффективности государственного управления. Не случайно практически одновременные и повсеместные преобразования получили обозначение «управленческой революции». Глобальные социально-политические и экономические, социокультурные и технологические изменения стали вызовом для современных систем административно-государственного управления. Поиск новых подходов к организации системы государственного управления привел к отказу от традиционного типа управленческой рациональности (в ее классической веберовской интерпретации) и актуализации процессов самоорганизации и самоуправления социальных систем, а также повышения социальной эффективности государственного управления. Современные концепции нового публичного менеджмента ('new public management') и руководства ('governance') акцентируют внимание на эффективности государственного управления, политическом плюрализме в процессе принятия решений, делегировании полномочий на нижние уровни управленческой иерархии, более сбалансированном распределении власти, ответственности и подотчетности, развитии и расширении гражданского участия.

Концепция нового публичного менеджмента предусматривает децентра-

лизацию управления за счет расширения полномочий и ответственности органов местного самоуправления. Основная задача правительства заключается в том, чтобы предоставить местным сообществам возможность самостоятельно решать свои проблемы и контролировать качество предоставляемых публичных услуг. Данный подход близок основным ценностям местного самоуправления — автономии (децентрализованное управление), демократии (гражданское участие) и эффективности (близость власти к населению). При этом государство передает функции по предоставлению публичных услуг негосударственным (коммерческим и общественным) организациям, оставляя за собой функции контроля и выработки общей стратегии. Такая децентрализация позволяет обеспечить большую гибкость и эффективность управления, а также стимулирует конкуренцию между поставщиками услуг, повышение гражданской и социальной ответственности. Недостатком концепции нового публичного менеджмента является акцент на коммерциализацию публичного сектора и недостаточный учет вопросов социально-политического участия и взаимодействия.

Основной идеей концепции руководства является трансформация внутренних и внешних взаимоотношений традиционного правительства с целью оптимизации предоставления услуг, а также расширение масштабов участия граждан, общественных и частных

структур в процессах принятия социально значимых решений. В рамках данной концепции управление — это постоянное и активное взаимодействие государства и негосударственного сектора, обеспечивающее адаптацию управленческих механизмов в условиях растущей сложности и динамики современного общества, разнообразия социальных проблем. Взаимодействие при этом складывается исходя из представления о наиболее эффективном решении проблемы. Гражданское общество хорошо управляется с разнообразием, рынок — с динамическими аспектами, публичный сектор (государство) — с комплексностью современного общественного развития. Основной управленческой задачей остается определить дизайн смешивания участия этих трех основных акторов, при котором доминирование центра и четкое распределение полномочий уступает место концепту множественности акторов управления и их кооперации. Происходит все большее горизонтальное и вертикальное разделение управленческой деятельности, вырабатываются новые, более эффективные формы взаимодействия. Современный процесс государственного управления сравним с политической мозаикой из взаимосвязанных политик, программ и проектов всех уровней.

Одним из ключевых моментов современных концепций управления является децентрализация, предполагающая передачу полномочий и ответственности от центральной государственной власти на нижние уровни управления и негосударственному сектору. При этом процесс принятия социально значимых решений и контроль над их исполнением становятся ближе и доступнее большей части граждан. В последние годы децентрализация стала поистине глобальным явлением. Не случайно доклад Всемирного банка и Союза городов и местных правительств был посвящен проблемам децентрализации и локальной демокра-

тии¹. Причинами децентрализации во всем мире исследователи называют: политические изменения, которые дали местным сообществам право выражать и отстаивать свои интересы; технологические изменения и глобальная интеграция, изменившие представления о пределах управления и самоуправления; наконец, трудности централизованной системы управления и необходимость участия региональных и местных правительств в политических и экономических процессах.

Децентрализация значительным образом повлияла на отношения между центральной властью и местным самоуправлением, однако это не означает произвольного характера произошедших изменений. Пределы децентрализации зависят от политического веса, человеческих и финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении местных властей. Кроме того, децентрализация управления не существует вне государства, она проводится по инициативе и под контролем центральной власти. Но децентрализация невозможна, если местная власть является не более чем исполнителем политики вышестоящей власти. Эти экстремальные позиции ограничивают пространство местного самоуправления, определяют его «диапазон возможностей». Политические системы стремятся к необходимому балансу в соответствии с условиями в каждой стране.

В литературе различаются несколько типов децентрализации: *административная* децентрализация, при которой местная власть подотчетна вышестоящей власти; *политическая* децентрализация, при которой местная власть теоретически независима от государства, облачена полномочиями и ответственностью; *бюджетная* децентрализация связана с передачей необходимых ресурсов для исполнения

¹ См.: Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona: United Cities and Local Governments. 2009.

переданной власти и ответственности; наконец, *рыночная* децентрализация, которая передает функции частному сектору (компаниям, НКО), включая планирование и администрирование, которые ранее были у государственных институтов. Во избежание путаницы исследователи рекомендуют использовать понятие «децентрализация» для характеристики отношений между уровнями публичной власти, одно из которых подконтрольно другому, но не между публичной властью и экономической или социальной сферой в целом², т.е. при некоторых нюансах приоритетным видится административно-управленческий подход. Административной трактовки децентрализации придерживаются также авторы работы «Элементы в политической науке». Концепт децентрализации соотносится с делегированием принятых решений внутри политической системы, где делегирование выглядит как административная техника, используемая как в унитарных, так и федеративных государствах³. Тем не менее все типы децентрализации представляются взаимосвязанными, дополняющими друг друга, усиливающими общую тенденцию. Эффективная децентрализация невозможна без реального самоуправления нижестоящих уровней власти и демократии как способа осуществления власти.

Несмотря на общую тенденцию, в каждой стране имеются свои причины, обоснования, формы и эффекты децентрализации. Как уникальны для каждой страны природа, генезис и эволюция отношений между центральной и местной властью и отразившиеся в них базовые общественные ценности, например гражданского общества в Британии, государственности в Германии, гражданственности во Франции. Страновая специфика во многом соотносится

с основными типами государственного и муниципального управления: англосаксонский (Великобритания, США, бывшие английские колонии); германский (Германия, Австрия, Швейцария); южноевропейский (Франция, Италия, Португалия, Испания); скандинавский (Швеция, Дания, Финляндия, Норвегия, иногда Нидерланды). Однако начало реформирования государственного управления в разное время и в разных обстоятельствах позволило выделить три основные модели децентрализации, концептуально появившиеся и реализованные в отдельных странах: «деволюция» в Англии, «деконцентрация» во Франции и «делегирование» в Германии.

Понятие «деволюция» возникло в ходе событий, связанных с борьбой за независимость Ирландии в конце XIX в., и подразумевало передачу широкого спектра полномочий местным правительствам для управления внутренними делами⁴. Позднее этот термин стал использоваться для обозначения реформ 2-й половины XX в., смысл которых заключался в передаче значительного объема власти на региональный и местный уровень. Сегодня он используется в более широком смысле, особенно за пределами Великобритании, для обозначения передачи права принимать решения в некоторых сферах публичной политики субнациональным уровням. Таким образом, деволюция ближе политическому типу децентрализации, поскольку допускает возможность нижестоящих уровней вырабатывать, пусть в ограниченной сфере, собственные политические решения.

Административная децентрализация предполагает подотчетность местной власти перед вышестоящими уровнями. Именно в таком варианте она определяет-

² Ibid. P. 311.

³ Bealey F., Chapman R.A., Sheehan M. *Elements in political science*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999. P. 265.

⁴ Понятие «деволюция» происходит от английского глагола *to devolve* («передавать, делегировать») и является специфическим, устоявшимся термином в иностранной литературе, который применяется при описании региональной реформы в Великобритании уже на протяжении целого столетия.

ся в Программе развития ООН (UNDP). Административная децентрализация чаще ассоциируется с деконцентрацией или делегированием. Подконтрольные (подотчетные) отношения с вышестоящей властью не существуют в политической децентрализации (деволюции). Деконцентрация подразумевает систему административной ответственности по управлению подведомственными территориями, разработанную и осуществляемую по поручению центральной власти. Деконцентрация, в отличие от деволюции, управляет отношениями в административной иерархии, в то время как деволюция исключает какие-либо иерархические отношения между государством и местной властью. По мнению авторов упомянутого доклада, такое отличие дает основание вообще не рассматривать деконцентрацию как один из вариантов децентрализации⁵.

Собственно, одним из элементов деконцентрации является делегирование полномочий службам территориальной компетенции. На практике термин «делегирование» может использоваться и для обозначения промежуточных ситуаций: государственная власть и полномочия делегируются децентрализованной власти (т.е. выборной, а не назначенной сверху) и осуществляются от имени и в интересах государства, т.е. децентрализованная власть в данном случае становится подотчетной государству. Такие ситуации не рассматриваются как централизация и обозначаются как делегирование власти и полномочий. В зависимости от конкретного случая может быть, что выборная легитимность ослабляет контроль вышестоящей власти или, напротив, вес делегированной власти и обязанностей ослабляет децентрализацию, потому что контроль осуществляется вышестоящей властью.

Таким образом, в своей строгой дефиниции, не связанной со смежными понятиями, децентрализация — это существование в местном масштабе выборной власти, отличной от административной власти государства, осуществление в рамках закона ее собственных полномочий и обязанностей, для чего она имеет статус самоуправления под контролем государства. И в этом смысле децентрализация неотделима от идеи местного самоуправления и демократических принципов. Но объем осуществляемых полномочий недостаточен, чтобы определять уровень децентрализации в отдельной стране, это зависит также от режима, в котором эти полномочия осуществляются и контролируются государством. В широком смысле децентрализация существует почти во всех странах, но в строгом смысле таких стран очень мало.

Опыт Британии, которая была в авангарде реформ государственного управления, Германии, а также Франции и Скандинавских стран представляется весьма ценным, чтобы увидеть, насколько различны предпосылки, содержание и эффекты децентрализации.

Великобритания. Долгое время Британия была образцом децентрализованного политического управления, основанного на культуре гражданского общества и представительстве местных интересов в национальном правительстве. Притом, что положение местного управления в британской Конституции как двусмысленно, так и амбивалентно (Х. Эллок, М. Уитон). Что касается административного управления, то исторически сложились две модели: «партнерская» и «агентская»⁶. В модели «партнерства» местные власти, имея значительную самостоятельность в определении и реализации своей собственной — местной — политики,

⁵ Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Op. cit. P. 314.

⁶ Bellamy C. Administering central-local relations, 1871–1919: the local government board in its fiscal and cultural context. Manchester: Manchester University Press ND, 1988. P. 2.

являются со-равными центральным учреждениям под контролем парламента. В модели «агентства» местные власти осуществляют национальную политику под контролем центральных департаментов, не имея (или имея мало) самостоятельности. Передача властных полномочий с центрального на нижний уровень (*деволюция*) явилась важнейшим общественно-политическим событием последних лет.

На протяжении XX в. автономия органов местного управления постепенно размывалась, все больше превращаясь в подотчетность центральному правительству. Переход от партнерской к агентской модели отношений сопровождался ростом контроля со стороны центрального правительства и усилением административной зависимости местной власти. Сравнимая Соединенное Королевство с остальной Европой, исследователи называют его одним из самых централизованных государств, вопреки репутации и многовековым традициям⁷. Центр оставил территориям меньше всего автономии и усилил контроль над ними в тот момент, когда большинство других государств приступили к децентрализации управления. Но эти же тенденции создали условия для реализации потенциала местного управления в новых условиях, значительному повышению его эффективности и общественной значимости. По мнению исследователей, именно в XX в. сложились формообразующие характеристики и отчетливые паттерны современного британского местного управления. М. Лафлин относит к ним: 1) многофункциональность как ответственность за широкий круг услуг, критически важных для государства всеобщего благополучия, и 2) включенность в широкую сеть отдельных, но взаимозависимых организаций, где коллективные

возможности многих участников объединяются для эффективного решения проблемы⁸.

Различие в специфике центрального и местного управления позволило исследователям в конце 1980-х гг. сделать, казалось бы, парадоксальный вывод. По мнению Р. Роудза, современная Британия является не унитарным государством, но, скорее, дифференцированной политией, в которой локальный уровень играет ключевую роль⁹. Концепт «дуального государства» П. Сондерса еще больше разграничивает функции центральной и местной власти, прежде всего в социальной сфере. Согласно П. Сондерсу, государство настолько отмежевалось от функции социальных инвестиций, что они стали преимущественно функциями местной власти, а также различных общественных организаций и частно-государственных партнерств по причине их лучшей приспособленности для решения социальных задач и близости к населению¹⁰. Собственно, функционирование социальной системы без участия государства является одной из самых актуальных проблем либеральной идеологии. Так, английский историк и политолог Д. Грин, доказывает, что государство всеобщего благосостояния выполняет свои социальные обязательства менее эффективно, чем конкурентная система социального обеспечения, сочетающая экономические свободы с индивидуальной ответственностью и гражданской активностью¹¹.

Важно также отметить, что реформы управления в Англии всегда рассматри-

⁷ Stoker G. Comparative local governance // The Oxford handbook of political institutions. R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 498.

⁸ Loughlin M. Legality and locality: the role of law in central-local government relations. Oxford: Oxford University Press, 1996. P. 80.

⁹ Rhodes R.A.W. Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain. Taylor & Francis, 1988.

¹⁰ См.: Saunders P. Social Theory and the Urban Question. L.: Routledge, 2004.

¹¹ См.: Грин Д.Дж. Возращение в гражданское общество: социальное обеспечение без участия государства / пер. с англ. М.: Новое издательство, 2009.

вались в контексте деятельности правящей партии и кабинета, ответственных за общий политический климат в стране, предлагаемую идеологию, концепцию изменений и цели развития. Это нашло свое отражение в исследовательских подходах, которые не ограничиваются анализом местного управления в период правления той или иной политической партии или лидера, но фокусируют свое внимание на сравнении контекстов, например, послевоенного кейнсианского государства всеобщего благополучия, дерегулируемой экономики М. Тэтчер и Дж. Мейджора, смешанного «третьего» пути при новых лейбористах и Э. Блэре. Взгляды на реформы местного самоуправления являются частью политической идеологии и социальной философии.

В начале XXI в. местное управление приобрело новые черты, с чем связан растущий к нему интерес. Современное значение местного управления Дж. Чандлер определяет двумя важными моментами: 1) способностью местных властей координировать многие отдельные функции и определять стратегию развития и благополучия сообщества в целом; 2) местные власти являются единственными агентами, представляющими интересы местных сообществ на национальном уровне¹². Обобщая, можно сказать, что децентрализация государственного управления «по-английски» означает деволюцию центральной власти и повышение ответственности местного управления при расширении и развитии различных форм взаимодействия государства и общества.

Германия. История коммунального самоуправления в Германии, как принято здесь обозначать местное управление, отражает историю становления базовых германских ценностей: корпоративизм общественно-экономической жиз-

ни, примат местного самоуправления над центральной властью, юридическое закрепление горизонтальных политико-социальных отношений и форм общественного самоуправления. Большое значение имело и то, что отношения между центром, землями и коммунами исторически складывались под влиянием самоуправленческих традиций вольных городов — Гамбурга, Бремена, Любека. В рамках сложившейся культуры государственности сформировались два основных направления — неполитическое (или юридическое) и политическое, которые связывают с именами их основоположников Ф. фон Штайна и Р. фон Гнейста соответственно.

Политическая традиция воплощает либеральную идею коммунальной автономии и рассматривает местное самоуправление как саморегулирование. В основе неполитической концепции самоуправления лежит идея о сильной государственной интеграции коммун. Согласно этой позиции государство посредством иерархических отношений управляет обществом и контролирует коммунальное самоуправление. Государству отводится задача интегрировать индивидуальные интересы и волеизъявление местных сообществ. В концепции саморегулирования речь идет в большей степени о гражданском участии и коммунальной автономии, в то время как в неполитической концепции самоуправления — об эффективном решении задач и дальнейшей интеграции коммунального самоуправления с государством. Гражданское участие и эффективность управления стали своеобразными полюсами всех реформ местного самоуправления¹³.

Статус современного коммунального самоуправления определяется ст. 28 Основного закона, которая предоставляет общинам право «регулировать все об-

¹² Chandler J.A. Local government today. Manchester: Manchester University Press, 2001. P. 1–2.

¹³ Bogumil J., Holtkamp L. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag, 2006. S. 14–15.

стоятельства местного общества в рамках закона под свою ответственность». Государственный надзор за деятельностью коммун ограничивается проверкой законности, соответствия их решений нормам права и выполнения своей ответственности перед гражданами. Следует отметить, что ориентация коммунального самоуправления на удовлетворение интересов общины и ее членов дает политическим партиям широкие возможности влияния на местную политику, политическую социализацию и гражданское участие¹⁴.

В отличие от Великобритании, реформы государственного управления в Германии были задуманы «снизу». Начало преобразованиям положили функциональные реформы местного самоуправления 1960-х гг. Их смысл и цели заключались в том, чтобы сделать небольшие и разрозненные общины и округа способными выполнять большинство государственных задач и полномочий¹⁵. В 1980-х гг. Германия, так же как и другие развитые европейские страны, столкнулась с наследием государства всеобщего благополучия. Решением проблемы социального иждивенчества, необеспеченности пенсий и социальных пособий стала децентрализация управления. Дальнейшие реформы местного самоуправления оказываются связанными с широким комплексом социально-экономических проблем.

Важно отметить, что принцип децентрализации был взят на вооружение христианско-либеральной коалицией ХДС/ХСС и СвДП в качестве альтернативы социал-демократическому курсу. Децентрализация стала основой программы модернизации страны за счет

сокращения влияния государства и усиления институтов гражданского общества¹⁶. При этом силы, представленные, как правило, оппозиционными политическими партиями, стремятся не просто выработать новые взгляды на местное самоуправление, но и «вписать» их в свою политическую программу, которую поддерживают определенные социальные слои и категории населения. Инновации в области местного самоуправления меньше всего выглядят техническим управленческим решением, но являются принципиальным моментом, затрагивающим интересы как основных политических сил, так и широких слоев населения. Децентрализация перераспределяет функции и ответственности не строго вниз по вертикали, а в самых разных направлениях и конфигурациях.

В отличие от реформ местного управления в Британии, германские реформы отличаются постепенностью и большей ориентацией на гражданское участие, чем на внедрение рыночных принципов в процесс оказания публичных услуг. Тем не менее и в Германии, и в Британии государство освобождается от излишней социальной ответственности, передавая большинство социальных функций на уровень местных сообществ.

Франция. Децентрализация государственного управления во Франции имеет свою специфику. Притом что Франция является унитарным государством, ее политико-административная система является одной из самых сложных в Европе и состоит из четырех уровней: коммуна, департамент, регион и государство. Начиная с 1982 г. проходит реформа органов местного самоуправления, призванная расширить степень местной автономии и уменьшить административный контроль со стороны государства. В отличие от англосаксонских стран, административные реформы не отличались стремлением к внедрению рыночно

¹⁴ См.: Holtkamp L. Kommunale Konkordanz und Konkurrenzdemokratie: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden: Springer, 2007.

¹⁵ Püttner G. (Hg.). Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3: Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung. NY-Berlin: Springer, 1983. S. 59.

¹⁶ См.: Германия. Вызовы XXI в. / под ред. В.Б. Белова. М.: Весь мир, 2009. С. 104–105.

ориентированных механизмов, удешевлению государства и повышению эффективности бюрократии. Приоритетами реформирования стали усиление демократических начал в государственном управлении и активизация местного самоуправления, и только потом — внедрение принципов менеджмента. В этом, как видится, отразились базовые ценности французского общества — социальная справедливость, равенство граждан перед законом, приоритет общественного интереса над частным — специфическим образом преломились в сильных патерналистских настроениях, как среди граждан, так и на местах.

Во Франции не наблюдается четкого соответствия партийной идеологии и направленности реформ местного самоуправления. Отмечается общий, за небольшим исключением, тренд в сторону децентрализации управления и деконцентрации функций государственной власти, складывания широкого партнерства политики, бизнеса и гражданского общества на общенациональном, региональном и местном уровнях. Однако в основном это проявилось в передаче значительных полномочий с центрального на местный уровень. Существенной децентрализации от локального уровня к населению исследователи не отмечают¹⁷.

Скандинавия. Общей характеристикой для Скандинавских стран является комбинация сильной центральной власти, слабых регионов и хорошо развитой местной автономии. Для скандинавской модели местного самоуправления, в отличие от Британии и Франции, значимы аспекты функциональности и участия. Политическое пространство детерминировано не только государством, но и низовыми уровнями принятия реше-

ний, такими как провинции и муниципалитеты¹⁸.

В Скандинавских странах современное местное самоуправление устроено, скорее, по принципу агентства, чем партнерства, напоминая опыт Британии. В Швеции реформы первой волны (1970-е гг.) были транзитом от местного самоуправления с чертами прямой демократии к современной функционально организованной репрезентативной системе¹⁹. В Финляндии особенностью реформ управления в 1990-х гг. стало проведение масштабных преобразований именно на местном уровне. Так же как и в Швеции, они были ориентированы на опыт Британии: агентские, с широкой автономией отношения между уровнями управления, внедрение рыночных принципов в предоставлении публичных услуг и т.д. Но коммерциализация и перевод публичных услуг на местный уровень негативным образом сказались на состоянии социальной сферы, традиционно отличавшейся высоким уровнем и качеством предоставления услуг. После чего финская реформа управления стала ориентироваться на германский опыт постепенных преобразований с использованием пилотных проектов.

Эффекты децентрализации и объяснение различий. Европейские страны демонстрируют разные подходы к реформе государственного управления, и только с известной долей условности можно противопоставлять их друг другу как централизацию и децентрализацию и приписывать, например, Англии и Франции две крайние противоположные ситуации. Так же как и говорить, что Германия имеет тренд в сторону Франции, а Скандинавские страны — в сторону Англии. Действительно, в результате ре-

¹⁷ Thoening J.-C. Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Systemic Stability // V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann (eds). State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence. Wiesbaden: Springer, 2006. P. 38—58.

¹⁸ Gidlund J., Jerneck M. (eds). Local and regional governance in Europe: evidence from Nordic regions. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000. P. 11.

¹⁹ Chandler J. (ed.). Local government in liberal democracies: an introductory survey. NY, L.: Routledge, 1993. P. 122.

форм в Англии имеет место тенденция к централизации и контролю местных интересов, во Франции местные политики имеют влияние на центр для отстаивания интересов коммун. Но как отмечают исследователи, сравнение ситуации «до» и «после» реформ дает неоднозначные выводы. Если сравнивать результаты реформ управления в Англии, то имели место более глубокие перемены, в то время как во Франции практически мало что изменилось²⁰.

Различия в подходах к децентрализации во многом определяются содержанием центр-локальных отношений и потенциалом местного самоуправления. Анализ реформ и современного положения местного самоуправления также может привести к разным выводам. Если взять за основу текущее состояние бюджета, численность служащих, территорию муниципалитетов и т.п., то Британия имеет сильную местную власть. Если использовать критерии формальной местной автономии и свободы от центральной власти, то выводы оказываются противоположными. Реформы в Англии привели к тому, что местная власть стала иметь самую ограниченную свободу от центральной власти именно потому, что ее размеры и возможности подразумевали значительную свободу выражать и реализовывать свои инициативы.

Достаточно трудно сформулировать общее представление об идеальной сбалансированной модели центр-локальных отношений, что, казалось бы, необходимо сделать в условиях развития многоуровневой системы управления в Европейском Союзе. Ряд исследователей определяют баланс между центральным контролем и местной автономией достаточностью ресурсов у каждой из сторон для защиты своей политики и автономии (Х. Элкок, М. Уитон). Другие авторы фокусируют внимание на балансе

между интересами центральной власти контролировать периферию и тем самым удерживать нацию как интегрированное целое и требованиями периферии к центру поддерживать местную автономию (Дж. Чандлер). Но с точки зрения исторической эволюции аргументы Дж. Чандлера видятся наиболее убедительными. Исследователь объясняет специфику центр-локальных отношений особенностями национального строительства в каждом отдельном государстве²¹. Современная административно-территориальная организация национальных государств является результатом многовековых конфликтов, в которых складывались определенные модели взаимоотношений центра и периферии. Фактор исторического развития опосредованно показывает вклад различных сил в создание национального государства. Создано оно посредством изменений сверху национальной элитой, или в результате локальных, периферийных восстаний и революций, или консолидации малых независимых государств в одну нацию. Так, в Англии национальная интеграция была достигнута через правительство, представлявшее местные интересы, а во Франции — путем проникновения государства в местные сообщества через систему префектов²².

Исторически сложилось, что в Британии местные администрации имеют своего рода «индивидуальность», и это стало постоянным объектом критики со стороны центральной власти. Во Франции каждая коммуна и каждый департамент управлялись единообразными административными правилами и находились под одинаковым контролем государства. Таким образом, отношения между центром и периферией изначально устанавливались в разных контекстах. Во Франции эти отношения были более

²⁰ Mabileau A. Local politics and participation in Britain and France. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. P. 17.

²¹ Chandler J.A. Local government today. Op. cit. P. 197.

²² Mabileau A. Local politics and participation in Britain and France. Op. cit. P. 18.

тесными, не только в административном, но и политическом смысле, когда региональные элиты рекрутировались в политику общенационального уровня. В противоположность Франции эти связи в Британии были менее тесными, и автономия центра и периферии по отношению друг к другу была закреплена в конституционной конвенции.

Центр-локальные отношения в отдельных странах эволюционировали разными путями. Но также необходимо отличать этапы генезиса и воспроизводства. Как отмечает Г. Стокер, в зависимости от акцента — на истории или сегодняшнем дне — исследование может дать прямо противоположные результаты²³. В современных условиях эти отношения принимают новые черты. Реформы управления продемонстрировали противоположные тенденции, в том числе и по отношению к собственным традициям политической культуры, как это было в Англии и Франции. Схожими оказались проблемы, с которыми столкнулось

большинство европейских стран. Как отмечают исследователи, общий смысл реформ конца XX в. заключался в устранении обстоятельств, ограничивающих местное самоуправление и другие управленческие структуры внутри каждой политической системы²⁴.

Заключение. Опыт реформ государственного управления в европейских странах показал, что пределы децентрализации обусловлены сложившейся спецификой центр-локальных отношений и потенциалом местного самоуправления. Политическая децентрализация и коммерциализация публичных услуг в Англии, повышение роли коммун и постепенный переход к рыночным отношениям в управлении в Германии, административные реформы и активизация местных сообществ во Франции — все эти мероприятия отражают тот или иной тип децентрализации, на которые ориентируются другие европейские страны.

²³ Stoker G. Comparative local governance. Op. cit. P. 498.

²⁴ Garcea J. (ed.). Local government reform: a comparative analysis of advanced Anglo-American countries. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008. P. 1.