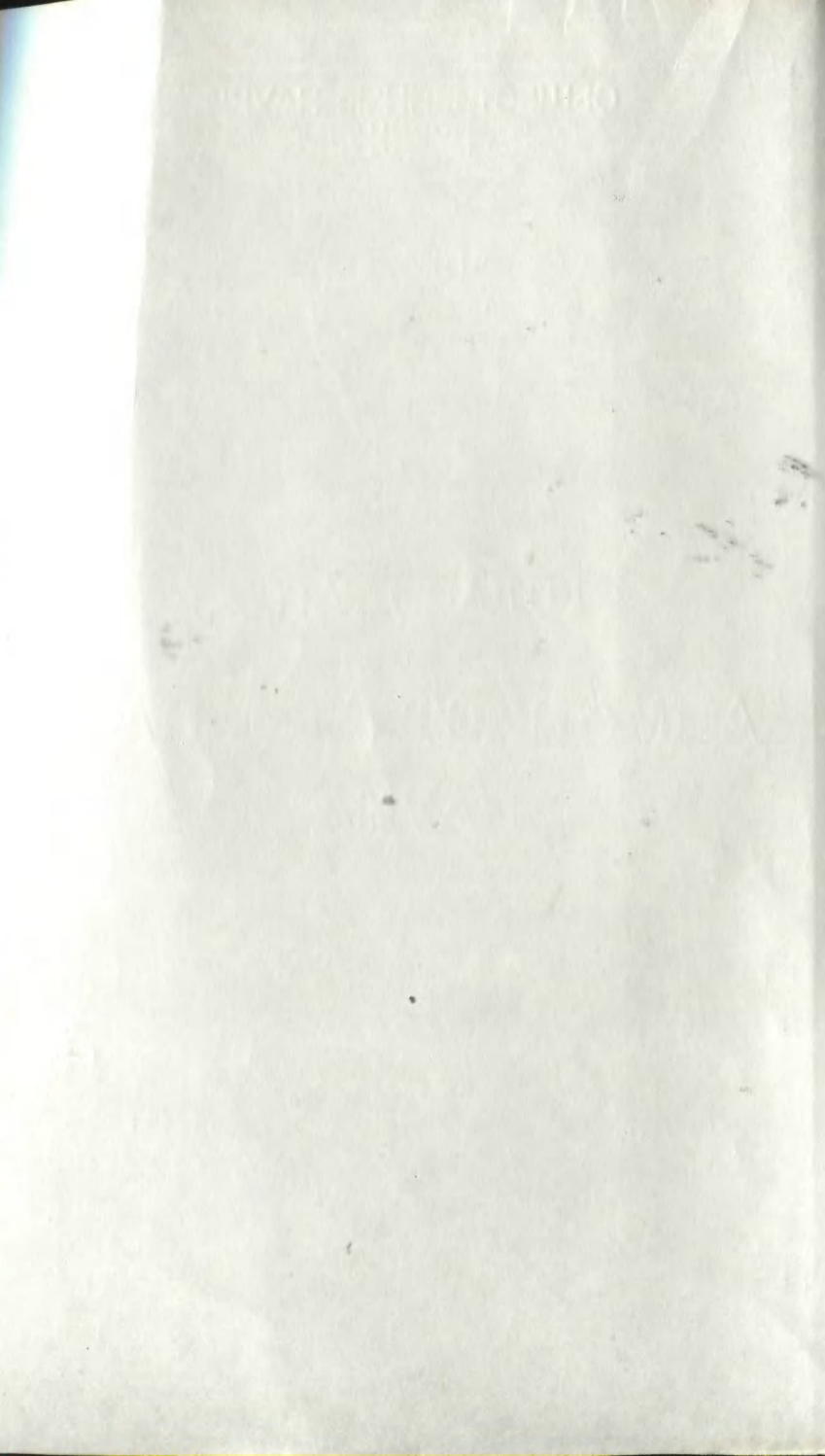


ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ
ЗА РУБЕЖОМ

ПРАВО

РОЛАН ДРАГО

АДМИНИСТРАТИВНАЯ
НАУКА





Издательство
«Прогресс»

ROLAND DRAGO

Professeur à la Faculté de Droit,
d'Economie et de Sciences sociales de Paris
Université de Paris 2

**SCIENCE
ADMINISTRATIVE**

Caractères généraux de la
Science administrative

Les structures administratives

Maîtrise

LES COURS DE DROIT
158, rue Saint-Jacques
75005 PARIS
1980

РОЛАН ДРАГО

АДМИНИСТРАТИВНАЯ НАУКА

Перевод с французского
канд. юрид. наук *В. Л. Энгина*

Под редакцией и с послесловием
доктора юрид. наук *Б. М. Лазарева*

МОСКВА
ПРОГРЕСС
1982

RAI

Редактор Н. В. Дейнеко

Редакция литературы по вопросам государства и права

© Roland Drago, 1980

© Перевод на русский язык с сокращениями, послесловие,
издательство «Прогресс», 1982

Д $\frac{11004-582}{006(01)-82}$ 66-82

1206000000

ПРЕДИСЛОВИЕ

Административная наука, или наука государственного управления,— это общественная наука, изучающая государственную администрацию.

Термин «администрация» многозначен. Этимологически он происходит от латинского *ad-ministrare*, что значит «служить для». Сам глагол *ministrare* является производным от *ministris*, что означает «слуга». Данное слово представляет собой форму родительного падежа от основы *minus*. Наличие же корня «минус» свидетельствует о том, что администрация всегда находится в подчиненном положении, ибо над ней всегда находится некто, кому принадлежит власть.

В разговорном языке «администрировать» означает управлять делами как частными, так и публичными, то есть смысл слова гораздо шире.

Наконец, юридический анализ этого термина ведет к лучшему пониманию природы государственного управления и позволяет восстановить его первоначальное значение. Административное право исходит из того, что администрация представляет собой совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов. Это определение подтверждает подчиненное положение администрации, но в то же время показывает, что она располагает прерогативами публичной власти. А это позволяет ей подчинять себе частных лиц, используя полномочия

основных носителей власти в государстве. Можно, конечно, утверждать, что это справедливо лишь для условий, аналогичных французским, когда существует разделение властей и исполнительная власть подчинена законодательной. Но и в более широком контексте администрацию можно определить таким же образом. Однако администрацию нельзя отождествлять с государством. Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Таким образом, администрация всегда предстает как совокупность средств, позволяющих осуществлять решения политической власти.

Это подчинение администрации политической власти остается все же несколько двусмысленным. Известно, что в определенных обстоятельствах администраторам приходится принимать решения, относящиеся к области политики. На это можно возразить, что в таком случае они выступают в «политическом качестве» и что обычная администрация остается в их подчинении. К этому следует добавить, что такое положение выглядит довольно неприглядно с точки зрения административной этики и что принятие принципиальных решений относится к компетенции политической власти, которая несет за них ответственность, даже если эти решения и были инспирированы административными органами. Но очевидно, что в правительственных сферах решения принимаются в результате своеобразного соглашения между министрами и высшими чиновниками.

Администрация для науки государственного управления является объективной реальностью. Наука государственного управления должна служить изучению административных явлений и устанавливать связанные с ними социологические закономерности.

Наука государственного управления, так же как и политическая наука, не является нормативистской. Они относятся к эмпирическим общественным наукам и выводят свои правила и закономерности. Наука государственного управления показывает администрацию такой, какая она есть на самом деле. Одновременно она помогает обнаружить недостатки в управлении и

подсказывает пути их устранения. Но найденные ею решения проблем и предлагаемые реформы могут быть реализованы только политической властью.

Лучший пример социологической закономерности, выведенной наукой государственного управления, является знаменитый закон Паркинсона. Согласно этому закону всякая административная единица склонна жить для себя самой и увеличивать как объем своих задач, так и число работников, необходимых для их выполнения. Из данной закономерности следуют два правила: закон роста числа подчиненных и закон роста объема работы.

1. Закон роста числа подчиненных состоит в том, что любая администрация, которой поручено новое задание, склонна полагать, что его выполнение возможно только с бóльшим количеством работников, и это ощущается на всех уровнях.

2. Закон роста объема работы означает, что в силу сформулированного выше правила сто человек необходимо для выполнения работы, которую ранее делали десять, и каждый чиновник считает своим долгом самому увеличивать объем своей служебной деятельности. В пример можно привести Министерство колоний Великобритании: в 1935 г. в нем трудилось 312 служащих, а в 1964 уже 1661, несмотря на то что в это время шел процесс деколонизации.

Подмеченную Паркинсоном закономерность не следует рассматривать как чисто негативное явление. Помимо того обстоятельства, что увеличение объема работы и числа сотрудников может соответствовать реальным потребностям, не следует упускать из виду, что оно позитивно воздействует на рынок труда, ориентируя соискателей рабочих мест на работу в администрации, особенно во время спада.

Наука государственного управления не является схоластической дисциплиной, а имеет конкретную практическую задачу: добиться большей внутренней слаженности в работе администрации. Эта точка зрения оспаривалась на том основании, что наука должна быть беспристрастной. Но это несколько иной аспект, он очевиден и постулирует независимость наблюдателя. Это не должно мешать науке государственного управления служить практике. Было бы противоестественным,

если бы исследователь наблюдал за администрацией точно так же, как энтомолог за насекомыми. Всякое исследование вопросов управления по необходимости является критическим, но это не мешает объекту изучения быть живым организмом, способным к самосовершенствованию. В этом отношении наука государственного управления близка к правовым и экономическим дисциплинам.

Науку государственного управления (по-английски — public Administration) нередко противопоставляют другим общественным наукам, изучающим вопросы государственного управления: социологии администрации, теории управления, административной истории, административному праву и т. п. Как и большинство общественных наук, наука государственного управления является своеобразным научным перекрестком, где встречаются приемы и методы других наук. В то же время наука государственного управления — автономное научное направление, самостоятельное постольку, поскольку имеет определенный предмет исследования — административные явления, использует собственную методологию и ставит своей задачей постоянное совершенствование системы государственного управления.

Введение
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава I

**МЕСТО НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
СРЕДИ ДРУГИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК**

**Часть I. Наука государственного управления
и другие общественные науки**

После утверждений, что общественные науки являются главным образом умозрительными, сегодня пытаются доказать, что они близки к точным наукам. Но являются ли общественные науки науками в подлинном смысле слова? Ведь человек в них одновременно и субъект, и объект исследования. Общественным наукам хотят придать свойства точных дисциплин, забывая, что нередко они находятся еще на доисторической ступени развития и им нечего предложить тем, кто хотел бы извлечь из них практическую пользу. Например, политической науке не удалось добиться какого-либо существенного сдвига к лучшему в управлении государством. В общественные науки хотят перенести методы других дисциплин. Но не все они обязательно годятся для этого. С их помощью пытаются строить прогнозы, однако они оказываются слишком общими. Огромный аппарат приведен в движение ради того, чтобы узнать уже известное.

Справедливо, что, упрекая общественные науки в ненаучности, им ставили в вину именно отсутствие основного элемента всякого научного исследования — эксперимента. Но сейчас появилась возможность восполнить этот пробел. Использование электронной техники позволяет строить «модели» и прибегать к «моделированию» ситуаций в тех областях, где экспериментирование ранее было невозможным.

С другой стороны, в том, что касается науки государственного управления, следует учесть опыт прове-

дения управленческого эксперимента в 1962—1963 гг. Даже если его законность в юридическом плане представляется спорной, а эффективность — сомнительной, этот опыт экспериментирования в общественных науках заслуживает внимания (см. раздел I, главу III — «Реформа государственного управления»).

Вначале нужно сделать одно критическое замечание. Каково значение самой классификации наук? Леви-Страус в своей работе «Структурная антропология» исследует общественные науки путем составления антонимических пар, эмпирических наблюдений и построения моделей, механических или статистических. Есть общественные науки, которые, используя эти методы, могут добиться известной точности, например лингвистика. Ее предмет универсален, а методика однородна, так что в ней могут применяться методы, свойственные точным наукам, в особенности математика.

Другим общественным наукам приходится ограничиваться постановкой отдельных четко очерченных задач. Но как иначе выбрать модели, нежели не основываясь на личных предпочтениях? Нужен согласованный подход всех изучающих данное социальное явление.

По мнению Леви-Страуса, связь между общественными и точными науками существует. Противопоставление объекта субъекту имеется и в точных науках — ведь человек познает самого себя. Наличие такой связи привело к появлению синтетической дисциплины — науки о поведении (бихевиористской науки).

Такая эволюция общественных наук может вызывать и весьма острую критику. Это показывает книга Питирима Сорокина «Заботы и тенденции американской социологии». Если верить автору, социально-психологические науки в США находятся сейчас в плачевном состоянии. Социологи страдают «амнезией и изобретательским зудом». Не желая более быть кабинетными учеными, они погрязли в цифрах и используют математический аппарат, тем более излишний, что они ничего не понимают в математике.

Крен в сторону математики не миновал и науку государственного управления. В дальнейшем мы увидим, что она, как и политическая наука, стремится формулировать свои законы с использованием матема-

тической логики. Как и все общественные науки, административная наука развивается в сторону все более широкого использования математического аппарата, приближаясь к точным наукам (статистике, кибернетическому моделированию) и изучению поведения, что сближает ее с «бихевиористскими науками». В силу этого она даже приобретает форму художественных произведений, что нередко поражает, но вполне объясняется увлеченностью описанием отдельных дел. Не говоря уже о «Служащих» Бальзака (об этом произведении речь еще впереди), можно назвать книгу Ч. П. Сноу «Наука и правительство» (1961), посвященную одной из центральных тем науки государственного управления — процессу принятия решений. (В этом произведении исследуются отношения напряженности, возникающие между двумя советниками правительства по поводу решений, принятых Уинстоном Черчиллем во время войны.)

Часть II. Наука государственного управления и административное право

Во Франции в течение длительного времени к административным явлениям подходили в основном с позиций правовой науки. Однако такой подход преобладал не всегда. Он имел место начиная с конца XIX в., когда развитие судебного контроля привело к тому, что при описании административных явлений правовые понятия возобладали. На протяжении же всей остальной части XIX в. работы, посвященные изучению проблем управления, распределялись примерно поровну между наукой государственного управления и наукой административного права. Лучшим примером тому может служить труд Александра Франсуа Вивьена «Очерки об администрации», первое издание которого увидело свет в 1845 г. Именно он одним из первых употребил термин «наука государственного управления», тем самым противопоставив ее административному праву. Наука государственного управления, по его мнению, призвана изучать администрацию в ее взаимосвязях с государством, а административное право должно изучать администрацию в ее взаимоотношениях с частными лицами. Наука и право, конечно же,

не чужды друг другу, так как наука позволяет разрабатывать реформы, которые в последующем закрепляются в правовых нормах. «Функции администрации можно рассматривать в двух аспектах: применительно к государству и применительно к местным и частным интересам. Принципы, регулирующие отношения первого вида, изучает наука государственного управления, а второго — административного права... Наука не стоит в стороне от права, как и право от науки, но каждая из них имеет свое поле деятельности. Наука больше изучает социальные явления, нежели писанные законы, она делает более смелые обобщения и свободнее в выборе решений. Перед ней открываются широкие горизонты — она опирается на достижения всех наук, изучающих человека: у философии берет принципы, правила поведения — у морали, находит свои истоки в истории, пути решения наиболее крупных проблем — в политической экономии...»

Вивьен не стремился, как это делали его современники, уподоблять строение административного права частному. Вот план его книги: 1-я часть — управленческая власть; 2-я — государственные служащие (это первая попытка социологического анализа этого института); 3-я — Государственный совет (рассматривается как инструмент управленческой деятельности).

Конечно, нет необходимости, занимаясь наукой государственного управления, полностью абстрагироваться от административного права. В зарубежных работах по государственному управлению можно найти разделы, схожие с правовыми, например децентрализация, контроль за администрацией. Применительно к некоторым аспектам управления можно даже поставить вопрос: не является ли правовой подход предпочтительным? Возьмем, например, проблему принятия решений: американские и скандинавские авторы гордятся тем, что обходятся в этой области без права. Но после того как выбор сделан, именно право показывает роль консультативных органов, компетентных властей, то, в какой мере может учитываться мнение заинтересованных лиц, и т. п.

С другой стороны, знакомство с административным правом помогает науке государственного управления глубже понять содержание деятельности институтов

управления, наделяет ее методикой анализа компетенции государственных органов и способствует правильному установлению административных фактов. Когда наука государственного управления достигает стадии теоретических обобщений, административное право снабжает ее методологическим аппаратом, позволяющим избежать чрезмерного уклона в сторону социологии или психологии. Те авторы, которые занимаются наукой государственного управления, не зная административного права, в результате сложных исследований вновь открывают закономерности, которые уже хорошо известны студентам второго курса.

Административное право обладает тем преимуществом, что показывает значение нормы для функционирования институтов управления. Нельзя противопоставлять поиски эффективности соблюдению права, так как именно законность является фактором эффективности. Исследования администрации с точки зрения социологии или психологии нередко упускают из виду значение юридических норм для определения правил поведения администраторов. Желательно, чтобы теория государственного управления в некотором смысле вбирала в себя и административное право.

Наконец, право может быть *объектом изучения* науки государственного управления. Имеются в виду, например, исследования, которые могут быть приняты в области административной юстиции. Вместо того чтобы рассматривать юридические правила обращения в трибуналы с сугубо правовых позиций, можно воспользоваться и иным подходом, весьма плодотворным с точки зрения социологии администрации или собственно науки государственного управления. Речь идет о том, чтобы, основываясь на некой определенной модели, изучить неправовые аспекты споров: виды обращений, предмет спора, типологию жалобщиков (их социальное положение, род занятий, географию проживания), круг административных органов, действия которых ставятся под сомнение, длительность споров, эффективность принимаемых решений. Это позволяет пролить новый свет на проблемы административных споров и, кроме того, выявить новые параметры чисто французского явления — контроля органов админист-

ративной юстиции за управленческими решениями, а также может послужить основой для проведения реформ.

Часть III. Ответвления науки государственного управления: научная организация труда и административный «менеджмент»

Наука государственного управления тесно сопрягается с дисциплинами, изучающими организацию человеческих сообществ, в основе которых лежит принцип разделения труда. Во всех странах государственная администрация является, очевидно, наиважнейшим «предприятием», и вполне естественно, что при его изучении используется методология и научные достижения дисциплин, занимающихся проблемами организации труда. Через год после выхода в свет знаменитой книги Ф. В. Тейлора «Принципы научного управления» (1915) Анри Файол (1841—1925) опубликовал свою менее известную работу — «Общее управление и управление в промышленности» (1916). Книга представляет двойной интерес. Она показывает сходство, которое должно существовать между государственной и частной администрацией в смысле структурной организации при сохранении различия в социальных целях, а также вводит научную организацию труда в сферу управленческой деятельности.

Большое место в современной науке государственного управления, особенно в США, занимают дисциплины, изучающие вопросы организации труда. Ими выработаны рекомендации, которые кодифицированы, с тем чтобы облегчить их практическое использование в любых случаях во всех видах управленческих организаций. Лютер Гулик относится к ведущим представителям этого направления. В коллективной работе с участием Урвика и других, названной «Сборник докладов по проблемам науки государственного управления» (1937), была помещена его диссертация. Сквозная идея работы — применение P.O.S.D.C.O.R.V. Это аббревиатура схемы, применимой к построению любой администрации.

«Р» соответствует слову Planning — представление об общих целях управления и среднесрочное планирование в рамках администрации.

«О» — Organizing — организация нижестоящих подразделений в администрации.

«S» — Staffing — организация штабов в различных управленческих службах, то есть определенный способ передачи команд.

«D» — Directing — то есть процедура принятия решений как общего характера, так и в низовых звеньях администрации; изучение процесса принятия решений.

«CO» — Coordinating — изучение взаимоотношений внутри административных единиц и между административными единицами одного уровня.

«R» — Reporting — информирование управляемых и подчиненных.

«B» — Budgeting — финансирование и оценка стоимости управленческих решений.

Эти исследования привели к созданию вначале в США, а затем в Англии службы «О — М» (организации и метода). Сейчас такая же служба существует почти во всех министерствах Франции. Ее цель — постоянное изучение возможностей совершенствования аппарата управления как с позиций решения скромной задачи улучшения его функционирования (курьерская служба, информация посетителей), так и под углом зрения проведения коренной реформы организации аппарата. Декреты о децентрализации управления от 14 марта 1964 г. позволили распространить эти методы на префектуры регионов и департаментов. Венчает эту работу создание под эгидой Министерства финансов ЦСОМ (Центральной службы организации и метода).

Проблемы «О — М» решаются обычно на среднем уровне управления административных служб, тогда как POSDCORB лежит непосредственно в основе перспективного планирования и прогнозирования эволюции управленческих систем, включая бюджетный анализ с учетом стоимости содержания административных единиц и перспектив их развития. Речь идет о системе R.P.B.S. (планировании, программировании, составлении бюджета), введенной по инициативе Макнамары в бытность его министром обороны и применяемой сейчас в США.

Во Франции также применяется эта система, известная под названием R.C.B. (рационализация бюджет-

ных альтернатив). С ней связано использование системного анализа, включающего

полное и точное определение поставленных целей; точность обеспечивается за счет использования вычислительной техники;

оценку усредненной стоимости каждой операции. Таким образом удастся добиться ясного представления о вариантах решения, выбор которых принадлежит политическим органам. Наличие шкалы решений позволяет составлять программы, то есть определять взаимосвязанную совокупность мер по реализации решений, чья стоимость в конечном счете включается в бюджет.

От Файола до Гулика и от Гулика до Р.С.В. науки, изучающие вопросы организации, все больше интегрируются в науку государственного управления. Сегодня они относятся к числу ее важнейших составных частей.

Глава II

СТАНОВЛЕНИЕ НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Часть I. Камералисты

Данное научное направление возникло в Австрии и Германии в XVII в., где в университетах читали курс «камеральных» или «камералистических» наук. Kameralien в переводе с немецкого означает «наука государственного управления», а само слово происходит от позднелатинского «самега», так как при абсолютистском режиме в Пруссии начиная с XVIII в. управление обычно осуществлялось в коллегиальной форме. Такая форма управления уравнивала централизацию власти.

Первые ростки камеральных наук можно, пожалуй, найти в «Трактате о полиции» Николаса де ла Маре (1639—1723). Этот четырехтомный труд был издан в 1707—1738 гг. Николаса де ла Маре, королевского комиссара в Шатле, можно считать родоначальником «полицейских наук», изучающих структуру административных служб, а также пути и средства улучшения их работы.

В Германии одним из первых можно назвать имя Жана Анри Дьедонне фон Юости (1700—1771). В пе-

риод с 1758 по 1764 г. им был опубликован ряд работ о денежной системе, промышленных предприятиях, церковном имуществе и государственных финансах. Вместе с Жаном Этьеном Пюттером (1725—1807) он заложил основы камеральных наук. Государственный советник и профессор в Гёттингене, Пюттер занимался главным образом изучением истории управления времен империи. Наибольший расцвет камеральной науки связан с именем профессора политических наук Венского университета Иосифа фон Соненфеля, который внес большой вклад в улучшение работы полиции, пенитенциарных учреждений и в сфере финансов, чем снискал широкую популярность и уважение.

Но самым известным среди ученых-камералистов является, конечно, Лоренц фон Штейн (1815—1890). Выходец из Дании, Штейн преподавал в университете в Киле. Его основная работа «Die Verwaltungslehre» («Теория государственного управления» в 8-ми томах) опубликована в Штутгарте в 1866—1884 гг. Штейн и его последователи, очевидно, не ограничивались только теорией государственного управления; на основе их предложений были осуществлены важные преобразования в организации министерств, заменивших коллегияльные учреждения, в деле набора и подготовки служащих и организации управленческого аппарата. Целью науки государственного управления, согласно Штейну, является «осуществление принципов социального управления в самом высоком смысле слова». Штейн руководил журналом «Австрия», в котором освещались вопросы науки государственного управления и административного права. Ближе всех стоял к нему его ученик Людвиг Гумплович (1838—1909), профессор в Граце, на которого большое влияние оказала французская теоретическая мысль (Вивьен и Жез).

Было бы неверно считать камеральные науки чисто теоретическими изысканиями. Камералисты многое сделали, особенно в Австрии и Германии. В XIX в. эти страны располагали управленческим аппаратом высокого класса, благодаря чему могли обеспечивать свою власть над различными народами, населявшими их.

Наконец, следует полагать, что учение камералистов было связано с управлением посредством совеща-

тельных органов (такая форма администрации существовала в Германии до начала XIX в.). Позднее создание министерств сблизило немецкую администрацию с существовавшей в других странах.

На сегодняшний день только в Швеции с ее сравнительно самостоятельными по отношению к министерствам «национальными управлениями» сохраняется некоторое подобие камеральной системы.

С конца XIX в. камеральные науки в странах, где они зародились, вступили в пору относительного упадка. Его причины представляются следующими. Изучая государство, камеральные науки оказались отчасти поглощены политической наукой в эпоху ее возрождения. С другой стороны, немецкие авторы основное внимание уделяли правам личности перед администрацией и, так же как их французские коллеги, полагали, что административное право должно иметь первенство перед наукой государственного управления.

Часть II. Наука государственного управления во Франции

§ 1. XIX и начало XX в.

В конце XVIII и почти на всем протяжении XIX столетия появлялось множество интересных работ, посвященных вопросам управления. Французские ученые как бы подхватили эстафету камералистов. Труды по управлению писали политические деятели, администраторы, журналисты, преподаватели университетов. Во всех работах предлагались реформы, часть которых была затем осуществлена. Как мы увидим в дальнейшем (глава III), определенную лепту внесли и литературные произведения. Большая часть этих работ, однако, оказалась в тени из-за обилия правовых исследований, проведенных в конце XIX в. Но, к счастью, современные авторы о них вспомнили и внимательно изучили. Особенно много в этом отношении сделал Ги Тюилье в журнальных статьях, опубликованных в «Ревю административ» после 1958 г.

Так произошло с опубликованным в 1789 г. трактатом Жака Пеше «О полиции и муниципалитетах».

Эта работа, забытая сегодня, позволяет познакомиться с представлениями французов об управленческом аппарате накануне революции. Пеше обрушивается в ней на бюрократию: «Канцелярия не совет, и переписчики не должны строить из себя администраторов или законодателей. Однако именно это мы наблюдаем во Франции каждый день».

Чарльз-Жан Боннен и его «Принципы государственного управления» (1812) вводят нас в область теории, насыщенной идеологическими представлениями. Эта теория, черпающая вдохновение в работах Лавуазье, предлагает строить науку государственного управления на манер точных наук.

Времена Реставрации, Июльской монархии и Второй республики изобилуют исследованиями, посвященными вопросам управления. Авторы уже признают значение управления как социального явления, развитие которого при парламентском режиме выражается главным образом в увеличении числа государственных служащих. Среди многочисленных работ можно выделить «Административные нравы» Жильбера Имберта (1825) и произведения Чарльза Дювейрие.

Как уже говорилось, самое громкое имя этой эпохи — Александр Франсуа Вивьен. Его «Очерки об администрации» (первое издание — 1845 г., второе — 1850 г.) представляют собой первую серьезную работу в области науки государственного управления, построенную по единому плану и на собственной концептуальной основе.

Практические результаты работ Вивьена были особенно плодотворными, несмотря на политическую нестабильность того времени, а может быть, и благодаря ей. Были созданы специализированные министерства, разработан закон о государственных служащих и процедура их набора, проведена децентрализация аппарата. Еще один положительный пример — создание в 1848 г. по предложению Вивьена Школы администрации (*École d'Administration*), которая была, к сожалению, упразднена при Второй республике.

При Второй империи не появилось ярких имен в области административной науки, но тем не менее это было время свершений, когда осуществлялись реформы, необходимость которых отстаивалась в прошлом.

Эти преобразования содействовали политической стабильности. Известно, кроме того, что созданные в 1870 г. большие комиссии послужили источником многих реформ, осуществленных в первые годы Третьей республики (законы о Генеральных советах, о муниципалитете, статус Государственного совета, процедура обращения в префекторальные советы и т. п.).

Уже отмечалось, что с конца XIX в. правовые представления об администрации затмили все прочие. Административное право одержало победу над наукой управления. Изучение порядка обращения в государственные органы и права управляемых главенствует над рассмотрением вопросов организации государственного аппарата и административной среды. Однако наука государственного управления заняла определенное место в общей теории административного права. Хорошей иллюстрацией тому служат некоторые идеи Ориу, имя которого неразрывно связано с административным правом.

В подготовленной в 1897 г. для «Справочника Бекет» статье «Административное право» Ориу заявляет, что административное право можно рассматривать двояко: с позиций политической науки (практически науки государственного управления) и с точки зрения права. Для политической науки главным является существование и деятельность служб, оказывающих услуги обществу, тогда как административное право выступает в качестве «совокупности норм, определяющих организацию и функционирование публичных служб и регулирующих деятельность общественно полезных служб».

1) Публичная служба — это организация, которую государство создает и содержит с целью удовлетворения коллективных потребностей. Данное определение носит социологический, а не правовой характер. Публичная служба состоит из служащих, материальных средств, финансовых ресурсов. Она издает акты, позволяющие ей участвовать в общественной жизни. Публичная служба подвергается непрерывным модификациям, членению и реорганизациям, в основе которых лежит изменение общественных потребностей, необходимость разделения труда, прогресс в области представлений о справедливости. Услуги предоставляются

в равной мере всем гражданам, которые оплачивают их пропорционально своим способностям.

2) Общественно полезные службы отвечают коллективным потребностям и управляются частными лицами, участвующими в решении стоящих перед государственной администрацией задач. Мало кто из авторов до Ориу отмечал это явление. Он впервые показал «расчленение администрации», то, против чего сегодня выступает Счетная палата. Этот процесс состоит в создании учреждений, не входящих в администрацию, что позволяет им избежать жесткой регламентации административно-правовых норм.

Весьма оригинальные взгляды на администрацию высказывал Анри Шардон в работе «Административная власть» (1912). В государстве, по его мнению, существуют одновременно две власти: политическая, представленная парламентом, и административная, представленная канцеляриями. Государство функционирует благодаря согласию этих двух властей, а министры не что иное, как назначаемые парламентом контролеры, следящие за носителями административной власти. Эта теория, возникшая, видимо, под воздействием нестабильности министерств того времени, позволила автору провести интересное исследование администрации, обогатившее наше представление о ней.

Не следует также забывать книгу современника Шардона Анри Файола «Общее управление и управление промышленностью» (1916), которая, пожалуй, единственная не затрагивает правовой материи, так как автор исследует главным образом управление на частных предприятиях. Имя Файола и его идеи должны занять достойное место в ряду основоположников науки управления. Методологические положения его теории управления и сейчас сохраняют свое значение: *предвидеть, организовывать, приказывать, координировать, контролировать*. Знаменательно, что идеи Файола и его школы вдохновили двух современных исследователей. Были опубликованы работы Фредерика Бланкпена «Неизданные записки Файола» и Стефана Риалса «Управление и организация (1910—1930)», (1977).

Очевидно, однако, что всю первую половину XX в. наука государственного управления во Франции

топталась на месте. Авторы занимались в основном проблемами административной юстиции и склонны были анализировать администрацию под углом зрения применявшихся ею юридических норм. Этот недостаток был характерен не только для университетских кругов, но и для практических работников, которых, казалось, нисколько не интересовал интроспективный взгляд на французскую администрацию и связанную с ним возможность улучшения системы управления.

§ 2. Современное развитие науки государственного управления во Франции

А. Общие работы

После войны 1939—1945 гг. наука государственного управления вновь стала бурно развиваться. Немало тому способствовало создание Национальной школы администрации и институтов политических исследований в провинциальных университетах. В то же время лучше стали известны зарубежные, особенно американские, работы в этой области. В 1948 г. был основан журнал «Ревю административ», поставивший своей задачей освещение всех аспектов управления во Франции. Для публикации исследований по проблемам управления были созданы две серии работ: «Администрасьон нувель» («Новая администрация»), которая на сегодняшний день включает сорок наименований, а также специальная серия «U», издающая работы по проблемам науки государственного управления¹. В 1947 г. на некоммерческой основе на правах ассоциации был основан Институт по изучению техники государственного управления и параллельно с ним французское отделение Международного института административных наук, которое проводит исследования и собрания, ориентированные на проблематику науки государственного управления². На факультетах права

¹ Серия «Администрасьон нувель» издается Бержером-Левро под руководством Люсьена Меля; серия «Наука государственного управления» — в издательстве А. Колен под руководством Ролана Драго.

² Резиденция отделения размещается в Государственном совете (площадь Пале-Руаяль, Париж 1); руководит ее работой Бернард Шено. Им издаются «Записки», 18 выпусков которых уже опубликовано.

(Бордо, Лилля, Парижа), в институтах политических исследований (Парижа, Гренобля), в Национальном центре политических наук (работами которого руководит Бернард Гурней) публикуются многочисленные труды и ведется преподавание курса государственного управления. Наконец, центры по изучению науки государственного управления созданы в основанных на частные пожертвования институтах политических наук при некоторых факультетах права (Парижа, Экса, Ниццы), а также в Институте политических исследований в Гренобле.

Б. Основные направления в науке государственного управления

На сегодняшний день как во Франции, так и за ее пределами исследования в области науки государственного управления группируются вокруг трех основных направлений: структурно-институционального, социологического и социально-психологического, а также вокруг дисциплин, связанных с изучением вопросов организации. Данная классификация, как и всякая другая, является в определенной степени произвольной. Тем не менее она соответствует основным направлениям общественно-политической мысли.

1) Структурно-институциональное направление.

Предметом многочисленных исследований в данной области служит организация правительственных служб, центральные органы государственного управления и периферийные службы, координация на межминистерском уровне, техника принятия решений, подготовка нормативных актов, хранение документов, административная иерархия, структура органов управления, а также отношения между администрацией и политикой, администрацией и окружающей средой, администрацией и общественным мнением. Речь идет скорее о программе исследований, чем панораме достижений, так как именно в этих областях ощущается нехватка научных разработок. Конечно, в юридических исследованиях, о которых шла речь, затрагиваются многие из названных вопросов, но аспекты, интересующие науку государственного управления, рассматриваются в них лишь вскользь, попутно. Однако в серии «Администрасьон нувель» вышел ряд интересных монографий,

появилось много менее крупных разработок по проблемам центральных органов государственного управления, периферийных служб, методов управления, отношений между администрацией и общественностью.

Капитальным исследованием государственной службы является работа Р. Грегуара «Государственная служба» (1954). Это наиболее полное исследование развития французской теории государственной службы с позиций науки государственного управления. Можно назвать и работу Р. Катрин «Государственная служба»; сборник нормативных актов с комментариями Луи Фужера (Брюссель, 1966); книгу М. Лонга и А. Бланка «Экономика государственной службы» (1969).

Правовые вопросы местного управления излагаются в курсе административного права на втором году обучения. Не следует забывать, что административно-правовые аспекты должны быть дополнены финансово-правовыми. Будущее местных коллективов тесно связано с решением финансовых вопросов. Наиболее многочисленные исследования посвящены трем ведущим проблемам в этой области: структуре региональных органов, городскому управлению и управлению в сельской местности. Результаты проведенных исследований обобщены в многочисленных статьях, работах слушателей Национальной школы администрации и в диссертациях, подготовленных на факультетах права и в исследовательских центрах.

Сегодня при рассмотрении систем управления структурно-институциональное направление неизбежно затрагивает три большие темы: координацию, децентрализацию и участие. Мы встретимся с ними в основных подразделах курса.

2) Социологическое и социально-психологическое направление.

Исследования административной среды носят прежде всего социологический характер, но не ограничиваются этим. Практически речь идет об изучении некоего набора моделей коллективного или индивидуального поведения управленческого персонала. Примером методологического подхода в этом смысле служит книга Мишеля Крöße «Феномен бюрократии» (1963), хотя тот факт, что для исследования были выбраны два весьма специфических управленческих аппарата, снижает зна-

чение полученных результатов. Труды Центра социологии организаций, которым руководит М. Крозье, были опубликованы в сборнике под заглавием «Куда идет французская администрация?» (1975).

Не менее интересно познакомиться с суждениями об управленческом аппарате в разные периоды истории и в наши дни. Отсюда интерес к материалам, собранным в книге П. Судет «Администрация глазами своих и посторонних» (1960).

К этой же категории следует отнести изучение взаимоотношений между администрацией и группами давления. В них говорится либо о том, как протекает процесс принятия управленческих решений относительно интересов, представляемых группами давления, либо об их воздействии на администрацию в целом.

В области государственного управления или иных организованных групп французская социология изучает главным образом два явления. Вначале сопротивление переменам, то есть различные средства, используемые внутри аппарата управления и за его пределами с целью парализовать реформы или извратить их первоначальный замысел. Затем — сам административный корпус, то есть поведение составляющих его чиновников (бывших учеников Национальной школы администрации, выпускников политехнической школы, инженеров путей сообщения), направленное на то, чтобы получить власть принимать решения в управленческом аппарате.

Социология управления, рассматриваемая как социологическое изучение аппарата управления, не совпадает полностью с наукой государственного управления. В области социологии управления уже многое сделано, но результаты работ не всегда публикуются, и целые области управления еще ждут своих исследователей.

В некоторых социологических исследованиях имеются неточности, на которые следует обратить внимание. Социологи иногда склонны полагать, что познание институтов или практики управления носит второстепенный характер. Поэтому они ограничиваются исключительно анкетным опросом или интервьюированием, а в результате либо вновь открывают известные классические положения, либо пристрастно рассматривают лишь какую-то часть проблемы управления.

К сфере науки государственного управления можно отнести также и прикладные исследования в области административного права. Речь идет о несколько иной, хотя и смежной области, нежели та, которая была только что рассмотрена.

Изучение административной юстиции с социологических позиций позволило проанализировать ряд явлений, которые при использовании чисто юридических методов остались бы незамеченными: социальное положение жалобщиков, то, какие действия административных органов чаще оспариваются в административном трибунале, типология споров и правонарушений, длительность процесса. Одним словом, речь идет об эффективности контроля, осуществляемого административной юстицией.

Во всех случаях неизбежно приходится сталкиваться с общетеоретическими вопросами. Здесь можно назвать очень хорошую книгу Р. Катрин и Г. Тюиллье «Введение в философию управления» (1969). От общетеоретических вопросов всегда заманчиво перейти к морали, и в этом отношении небезынтересна книга тех же авторов «Наука государственного управления: совесть и власть» (1974).

3) Направление науки государственного управления, связанное с дисциплинами, изучающими вопросы организации

Речь пойдет о прямых или косвенных последователях Файола, то есть о научной школе, приравнивающей управление государственным аппаратом к управлению крупным предприятием, для которой соображения эффективности и рентабельности довлеют над всем.

Основной работой в этом направлении является книга Х. Л. Баратена и М. Дж. Гесдона «Организация и методы государственного управления» (1971). Можно также назвать хронику Мела, публиковавшуюся в журнале «Ревю административ» в период 1957—1961 гг., «Кибернетика и управление» — эти очерки представляют собой одну из наиболее удачных попыток осмыслить административные явления. Видно, что этот раздел административной науки включает в себя изучение как методов государственного управления и путей их совершенствования, так и анализ методоло-

гии познания государственной администрации во всех ее взаимосвязях.

Новейшие тенденции ориентации на «административный менеджмент» можно найти в книге М. Массенета «Новое управление общественными делами. За государство без бюрократии» (1975).

Часть III. Наука государственного управления в США и ее ответвления

Вудро Вильсона (1856—1924), ставшего впоследствии президентом США, следует считать основоположником американской науки государственного управления (public administration). Его теория блестяще изложена в статье, озаглавленной «Наука государственного управления».

На статью Вильсона во время ее появления мало кто обратил внимание, но сегодня она является отправной точкой для многих концептуальных построений американских специалистов. Поводом для ее написания явилось принятие закона Пендлтона (1883), положившего конец «системе дележа добычи» при организации федеральной государственной службы. В ней автор отмечал необходимость изучения правительственных учреждений США как аппарата управления независимо от политики. Он указал также методы, которые надлежит использовать при проведении исследований государственного управления. Последующее быстрое развитие науки государственного управления в США объясняется различными причинами, но прежде всего наличием огромных материальных средств, созданием школ государственного управления во всех ведущих университетах, где решаются следующие три основные задачи: подготовка государственных служащих, повышение их квалификации и проведение научных исследований в области государственного управления.

С одной стороны, самоуправление местных сообществ и федеральный характер государства сводят к минимуму задачи государственного управления, с другой — потребность в совершенствовании управления ощущается здесь сильнее, чем где бы то ни было, вследствие необходимости улучшать управление в

городах и графствах, развивать федеральную службу. С конца XIX в. исследования в области государственного управления, ведущиеся как на федеральном уровне, так и в университетах и муниципалитетах, привели к разработке методики и позитивным результатам во многих областях.

Работы американских авторов, несомненно, свидетельствуют о существенном прогрессе науки управления в США. Нередко они основываются на изучении конкретных дел (метод «кейс стади»), уделяя большое внимание социологической и психологической мотивации происходящего; при этом авторы стремятся к широким теоретическим обобщениям. Тем не менее к таким работам надо подходить с известной осторожностью, так как некоторые затрагиваемые в них проблемы (например, структуры и компетенции) просто-напросто изучаются наукой административного права (во всяком случае, во Франции). Отказ использовать в этом случае метод юридического анализа свидетельствует о своеобразной наивности или предвзятости, но это не должно вызывать у французов комплекса неполноценности.

Нередко также общие теории страдают многословием или злоупотребляют использованием математического аппарата, что уже отмечалось (см. главу I, часть I).

Наконец, слишком тесная связь между исследованиями управления в публичной и частной сферах может привести к тому, что будет упущена из виду цель публичной службы, которой должна руководствоваться наука государственного управления, иначе она превратится в своего рода науку об управлении организациями, конечно полезную, но представляющую ограниченный интерес.

Тем не менее остается фактом, что широкое использование психологических и социологических методов позволило добиться существенных практических результатов (см., например, классическую работу Дж. Марча и А. Саймона «Организации» (1969); предисловие М. Крозье).

Нет сомнений в том, что английская наука государственного управления находится сегодня под сильным влиянием американских исследований. Отметим, однако, что, с одной стороны, она уделяет большое внима-

ние юридическому методу, а с другой, является гораздо более конкретной. Но очевидно, что отправной точкой для нее значительно раньше, чем для американской административной науки, послужила необходимость исправлять недостатки самоуправления, создавать центральную администрацию в стране, практически не знавшей централизованного управления, и приспособливать имеющиеся органы управления к решению этих задач. Все реформы, к проведению которых призывал Шадвик начиная с 1832 г., преследовали именно эту триединую цель.

Помимо названных работ, можно выделить следующие: Бриан Чапман «Управление как профессия» (1959); Г. Х. Сиссон «Дух Британской администрации» (1958); Ал Банкс и Дж. А. Хислоп «Искусство управления» (1961).

Исследования, ведущиеся в Скандинавских странах, имеют те же особенности и соответствуют высокому уровню развития общественных наук. В то же время наличие своеобразной системы контроля за деятельностью администрации («омбудсман») придает этим исследованиям специфический характер. Среди лучших можно назвать монографию Пауля Мейера «Организация управления. Сравнительное исследование организации государственного управления» (Копенгаген — Лондон, 1957). Новое издание этой книги на немецком языке вышло в свет в 1965 г. Позже автор соединил положения своих более ранних работ с методом системного анализа в книге «Системные аспекты государственного управления» (Копенгаген, 1973).

Глава III

МЕТОДЫ НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Часть I. Собственно методы

§ 1. Общие соображения о методологии общественных наук и их применение к науке государственного управления

Методологическое значение идей Макса Вебера для общественных наук отмечалось уже давно. Методология, последовательно использовавшаяся во всех его работах, наиболее четко изложена в главе IX второй

части «Wirtschaft und Gesellschaft», озаглавленной «Социология власти» (Soziologie der Herrschaft). Согласно Веберу, социология власти оперирует тремя основными понятиями: бюрократия, традиционализм и харизма. В этих условиях легитимность власти может быть рациональной и зависеть от законности назначения лидеров; традиционной и зависеть от «святости традиций»; харизматической и зависеть от ореола, окружающего носителя власти. В последнем случае власть лишается преемственности.

Вебер допускал, что этих трех понятий еще недостаточно, однако и они никогда не встречаются в чистом виде. Традиционализм может быть геронтократическим, патриархальным, наследственным и т. п. Кроме того, типы могут смешиваться — например, может существовать бюрократия наследственного характера.

Веберовская методология берет начало из исторической теории наук Риккерта. В ней принято считать, что истинность или ложность суждения определяется нормами мышления, обладающими императивной силой моральных норм. Отталкиваясь от этой основы, Риккерт, как и все немецкие философы начала века, ставил вопрос, какова же подлинная природа наук. По его мнению, естественные науки основываются на общей логической посылке, тогда как логическая посылка каждой исторической науки индивидуальна. По словам Раймонда Арона, конфликт между бесконечностью восприятия и конечностью нашей науки неизбежно ведет к выбору. Историческая наука (а отсюда и все общественные науки) выбирает явления, которые характеризуют уникальность изучаемого события. Из этого делается основной вывод: наука зависит не от изучаемой ею материи, а от логики и метода формирования концепций. В этом суть противопоставления исторической теории позитивизму.

Как и Риккерт, Вебер соотносит общественные науки с определенными ценностями. Остается сделать выбор между этими ценностями. Вебер считает, что с исчезновением средневековых догматов на Западе не осталось более авторитета, руководящего поведением как в моральной, так и в интеллектуальной сферах.

Сегодня более не существует повсеместно признаваемых ценностей. Исходя из этого Вебер делает вывод об относительности общественных наук.

В основе его методологии лежат два принципиальных положения:

а) *Понимание социальных действий и причинность.*

Существуют две степени понимания социальных явлений: «сиюминутное», которое отталкивается от очевидного, и «объяснительное», которое ищет «смысл», намерение. По Веберу, социология стремится постичь лежащее в основе социальных действий, которые рассматриваются как данность. Его объяснительная социология не стремится устанавливать закономерности наподобие естественных наук. Она главным образом ищет причинные связи, отбирает явления, вычленяет предшествующие события, мысленно подменяет их или объясняет несуществующими, дабы выделить основные причинные связи и глубже проникнуть в сущность социальных явлений.

б) *Идеальный тип.*

При помощи этой конструкции Вебер стремится объяснить последствия социальных действий. Это не «мысленный образ», созданный из суммы общих черт, а утопия рациональных умозаключений. Идеальный тип служит для выделения оригинальных черт изучаемых социальных явлений. Уточняя мысль Вебера, уместно заметить, что идеальные типы в чистом виде не встречаются; в этом как раз и заключается одновременно их сила и слабость, они остаются общими абстрактными понятиями.

Применительно к науке государственного управления Макс Вебер использовал эту методологию в основном при изучении бюрократии США и Германии. Не следует забывать, что бюрократия для него — одна из трех форм власти, основанная на законности назначенного руководства, на том, что повиновение является «делом чести служащего», который должен быть «всегда под рукой».

В таком духе выдержана напумевшая и спорная работа Джеймса Бернхейма «Революция управляющих» (1940), которая в некотором роде вульгаризировала идеи Макса Вебера. Бернхейм утверждает, что

управляющие становятся хозяевами общества как в частной, так и в публичной сферах. Его теория стала причиной всех отрицательных явлений и эксцессов, связанных с «технократией».

§ 2. Изучение документов

Речь идет об использовании письменных документов (текстов нормативных актов, опубликованных в «Журналь офисьель», ведомостях министерств, инструктивных письмах служб и т. п.), статистических данных (статистика ведомств, финансовые отчеты и т. п.), организационных схем и т. п. Не претендуя на то, что существует некая «наука» организационных схем, следует отметить, что еще Анри Файол настаивал на важности такой документации, позволяющей сразу составить ясное и точное представление о низовых управленческих звеньях. Дополнительно можно использовать юриспруденцию (социологию юстиции), технические документы, биографии и т. д.

Анализ объектов наблюдения может проводиться классическими методами, которые выступают как составная часть социологической или психологической интерпретации (изучение управленческого стиля), а также при помощи количественных показателей, что позволяет выделить постоянно действующие факторы.

Во многих странах изучение документации связано с большими трудностями из-за режима секретности. Скандинавским странам, а особенно Швеции, с 1776 г. известен принцип свободного доступа граждан ко всем административным актам. Во Франции реформы в этой области проведены лишь недавно. Эта свобода, предоставляемая всем гражданам, распространяется, очевидно, и на исследователей.

Для разработки организационных форм таких исследований декретом от 13 июля 1971 г. была создана Комиссия по координации правил ведения управленческой документации. На нее возложена задача упростить управленческую документацию и облегчить взаимоотношения исследователей с управленческим аппаратом. Этот акт служит отправной точкой современ-

ной политики в данной области. Его дополняют и конкретизируют четыре закона.

1) *Закон от 6 января 1978 г. относительно гражданских свобод и информации, хранящейся в картотеках*

Всякий, согласно этому закону, вправе знакомиться с хранящейся в автоматических системах информации и способами ее обработки, а также оспаривать полученные сведения, если они неблагоприятны для этого субъекта. Протесты такого рода рассматриваются Независимой национальной комиссией, которая при применении настоящего закона обладает регламентарной властью.

2) *Закон от 17 июля 1978 г. (ст. 1 и 13) о свободе доступа к управленческим документам*

В нем закрепляется право каждого на информацию, которое обеспечивается, в частности, свободным доступом к административной документации неличного характера. Это право носит всеобщий характер, за немногими исключениями, предусмотренными ст. 6 (оборона, внешняя политика, валюта и т. п.). Протесты рассматриваются Комиссией, которая дает заключения и рекомендации. В законе также предусматривается регулярное издание директив, инструкций и циркулярных писем.

3) *Закон от 3 января 1979 г. об архивах*

Он продолжает закон от 17 июля 1978 г., устанавливая, что официальные документы, распространявшиеся свободно до их передачи в архив, и в дальнейшем подлежат свободному распространению без ограничений (ст. 6). Для других документов устанавливается срок давности от 150 до 100 лет, однако до истечения срока администрация архивов вправе потребовать проведения консультаций по этому вопросу.

4) *Закон от 11 июля 1979 г. о мотивации административных актов*

При вынесении индивидуального решения, неблагоприятного для физических или юридических лиц, закон отныне требует указывать его мотивы. Данный закон можно считать одной из мер, направленных на обеспечение гласности управленческой деятельности.

§ 3. Непосредственное наблюдение

Обычно вначале используются экстенсивные методы непосредственного наблюдения за выборочной совокупностью (берется какое-нибудь одно министерство или группа служащих), а выборка корректируется системой квот. Затем применяются различные способы опроса (вопросники или анкеты). При этом нужно учитывать специфику управленческого аппарата: секретность, традиции, психологические особенности опрашиваемых.

Далее применяются интенсивные методы непосредственного наблюдения, включая интервью со всеми трудностями, сопряженными с их проведением в аппарате и должностным положением опрашиваемых лиц. Применяется также тестирование, замеры отношения и, наконец, включенное наблюдение (психодрама, динамика групп).

Интересный пример использования смешанной методики можно найти в книге г-жи Кесслер «Государственный совет» (1968) (см. отдельное изложение метода в предисловии, с. 19 и далее). Речь идет о промежуточной процедуре между направленным и ненаправленным методом — организованном интервью или «полустандартном интервью».

В отношении двух последних способов наблюдения нередко возникают сложности из-за буквального понимания служащими необходимости соблюдения профессиональной тайны (ордонанс от 4 февраля 1959 г., ст. 10). Но с принятием закона от 17 июля 1978 г., изменившего редакцию ст. 10, положение изменилось.

С другой стороны, исследователь сталкивается с социологическими и психологическими трудностями, связанными с применением анкетирования (недоверие, отказ отвечать на вопросы и т. п.). Но наибольшие осложнения в деле изучения построения управленческого аппарата вызывают соображения морально-психологического порядка. Допустим, перед исследователем открыли все досье и познакомили его со всей документацией. Бесспорно, что он будет находиться в весьма неудобном положении, когда ему придется давать оценку учреждений, которые он изучал. Или же исследователь был свидетелем внутренних разногласий,

и вполне возможно, что ему будет морально тяжело описывать их, хотя бы в силу того, что с ним были откровенны; если же он присоединится к сообщенной ему точке зрения, то, вероятно, будет обвинен в неблагодарности тем, кто предоставил ему информацию.

В наши дни, когда управленческий аппарат все чаще становится объектом исследований, отношения исследователя с администрацией нужно строить таким образом, чтобы избежать подобных трудностей.

§ 4. Метод «кейс стади»

В политической науке с трудом можно представить себе применение метода «кейс стади», тогда как в области права, частного предпринимательства (деловые игры) и в науке государственного управления он дает многое. В первых двух областях этот метод издавна применяется в США, а начиная с 1944 г. он широко распространился в школах государственного управления ведущих университетов страны. Планирование межуниверситетских исследовательских работ ведется по методу «кейс стади». Объектом изучения служат отдельные события, подлинные или воображаемые, общие (разработка нормативного акта, плана городского строительства) или частные (снятие с должности, жалоба гражданина). Данное событие рассматривается как задача и обсуждается либо в высшем учебном заведении, либо в учреждении по подготовке и повышению квалификации государственных служащих. Такое изучение и анализ позволяет найти различные варианты решения, извлечь уроки для существующих управленческих организаций, предложить определенные решения и выявить общие тенденции. Во Франции этот метод сейчас широко применяется для обучения государственных служащих (в Национальной административной школе и других учебных заведениях), а также для усовершенствования и переподготовки служащих (Центральная служба организации и метода, Технический институт государственной администрации).

Метод «кейс стади» не может быть единственной основой исследования. Сам по себе он служит только средством обучения и повышения профессионального

мастерства. Дабы охватить все аспекты административной деятельности, этот метод должен обязательно сочетаться с классическими методами исследования.

Часть II. Науки, играющие вспомогательную роль

Все общественные науки обязательно являются «науками-перекрестками» и взаимодополняют друг друга. В этом отношении административная наука использует собственно социологию, психологию, технические дисциплины. Она предполагает также знание всех разделов административного права, ибо некоторые недостатки недавних исследований проистекают из стремления игнорировать правовой механизм. Среди наук, играющих вспомогательную роль, заслуживают быть особо выделенными две: история и литература.

§ 1. История

Благодаря работе Токвиля «Старый порядок и революция» мы имеем некий прообраз истории французской администрации XVIII в. История управления XVIII в., особенно богатая событиями, не могла не заинтересовать писателя такого масштаба, как Токвиль. Труды, посвященные изучению этой эпохи, весьма многочисленны, но все же их недостаточно.

Что можно сказать о XIX в.? Основные документы (протоколы комиссий по проведению реформы) не опубликованы; у административных учреждений и министерств нет своей истории; повседневная жизнь канцелярий и практика работы управленческого аппарата игнорируются.

А ведь история управления представляет значительный интерес и для исследователей, и для работников аппарата управления. Она предоставляет в их распоряжение конкретные дела, о которых известно все, что позволяет проводить всесторонний анализ различных вариантов управленческого поведения. Это дает возможность выделить постоянно действующие факторы и сформулировать ряд принципов. Таким образом, управление рассматривается в определенном социальном контексте с учетом всех взаимовлияний

как политических кругов, так и общественного мнения. Несомненно, история управления представляет и социологический, и методологический интерес, помогая лучшему пониманию происходящего в сфере управления.

§ 2. Литература

В дополнение к возможностям истории литература позволяет обратиться к недавнему прошлому, о котором рассказывается в мемуарах, письмах должностных лиц или в романах, сюжет которых связан с управлением.

Использование в административной науке литературных произведений, несомненно, требует известной осторожности. Например, вполне очевидно, что такое произведение, как «Господа канцеляристы» Куртлина, представляет весьма ограниченный интерес не только потому, что приходится делать скидку на некоторый сюрреализм повествования, но и потому, что наряду с интересными наблюдениями в книге имеются многочисленные несообразности, а кроме того, она носит отпечаток своей эпохи (исключительно мужской управленческий аппарат, дискреционный подбор служащих, отсутствие правовой регламентации должностного статуса чиновников).

Хотелось бы упомянуть работы Стендаля и Бальзака. В романе «Люсьен Левен» * Стендаль (чьи письма военного комиссара также следует изучить) показывает, что представляла собой администрация времен Июльской монархии: здесь политические портреты трех префектов, воздействие администрации на общественное мнение, «подготовка» выборов, роль начальника канцелярии министра, управленческая деятельность во время политических волнений.

Книга Бальзака «Служащие» — это настоящее научное исследование администрации в форме романа. Книга появилась в июле 1837 г. в журнале «Ла пресс». Она повествует о жизни министерства конца Реставрации, но затрагивает и администрацию времен Июльской монархии. В 1838 г. Бальзак выпустил в свет новое, расширенное и дополненное издание этого

* В русском переводе — «Красное и белое». — *Прим. перев.*

произведения, а в 1846 г. поместил его в третьем томе «Сцен парижской жизни», несколько перекомпоновав текст и добавив отрывки из «Психологии служащего» — книги, вышедшей в 1841 г. Прежде всего, это исследование управленческой среды, начиная от генерального секретаря министерства и кончая мелкими служащими. В нем анализируется управленческая практика (взаимоотношения, стиль руководства, интриги, продвижение по службе, вмешательство политических соображений и т. д.). В книге содержится критика существующих теорий и выдвигаются проекты реформ (план Рабурдена). Как и многие публицисты своего времени, Бальзак устами своего героя, начальника канцелярии Рабурдена, предлагает план реформы министерств и создание «суперминистерств», оригинальную (хотя и утопическую) систему финансирования, а также излагает положения того, что позднее получило название закона Паркинсона.

Еще один пример — «Деревенский кюре» (1839—1841) — книга, где можно найти критику методов управления в больших школах, системы проведения курсов и даже план регионального развития.

Наконец, в произведении «Канцелярские похождения удачной идеи» (1833), наброски которого опубликованы в «Библиотеке Плеяд» (т. 10, с. 1156), Бальзак раскрывает процесс принятия управленческого решения, причем его анализ актуален и сегодня.

Здесь приведено только несколько примеров, но художественная литература «управленческого толка» может оказаться неистощимым источником документальных материалов и идей для науки государственного управления.

Раздел I

ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава I

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ АДМИНИСТРАЦИИ С ВНЕШНЕЙ СРЕДОЙ

Некоторых администраторов нередко можно упрекнуть в том, что они живут как бы «под колпаком». Этот недостаток, особенно свойственный взаимоотношениям органов управления с клепентами, ставит проблемы отношений с общественностью, которые будут рассмотрены далее. Но что касается управленческих структур, о которых идет речь в настоящей главе, то для них проблема взаимоотношений с внешней средой сводится главным образом к отношениям с политическими кругами и группами давления.

Часть I. Управление и политика

§ 1. Подчинение администрации политической власти и границы такого подчинения

Политическая власть тесно связана с управлением, но не смешивается с ним, пишет Вивьен в «Очерках управления» (3-е изд., 1859, с. 30). «Вся ее функция — это инициатива, оценка, руководство, совет; она вдохновляет, ее идеи — это, если так можно выразиться, знамена администрации. За ней зарезервировано действие, то есть исполнение законов и практическое материальное осуществление полномочий, предоставленных правительству. Политическая власть — это голова, а администрация — руки».

Такая концепция управления сходна с той, которую мы отстаивали в предисловии. Ее придерживается и

Анри Шардон в работе «Управленческая власть» (1912). Согласно его теории, органы управления должны находиться в подчиненном по отношению к политической власти положении. Трудно, впрочем, себе представить, как могло бы быть иначе, без риска скатиться к анархии или «управленческому тоталитаризму», делающему политическую власть бессильной (см. заявление министра оснащения Шаландона — «Монд», 20 февраля 1970 г.). Феодальный строй, при котором начался процесс наделения агентов управления политической властью, привел к раздроблению государства в реальной жизни, а впоследствии и в праве.

Следует отметить, что такое подчинение является одновременно и моральным долгом управленческой деятельности. Если же иногда случается, что вместо политической власти важное решение принимает администрация, то это лишь означает, что были плохо распределены обязанности. Развитие парламентарного режима в XIX в. привело к тому, что правительство стало во всех случаях считаться ответственным за действия администрации, о которых оно порой и не знало, но которые всегда по необходимости отстаивало перед лицом парламента. В этом случае правительственная ответственность является оборотной стороной его власти над администрацией¹.

¹ Лучше всего процитировать по этому поводу Макса Вебера («Профессия и призвание политика», 1919):

«Настоящий служащий не должен заниматься политикой: он обязан прежде всего управлять, соблюдая полный нейтралитет. Он должен выполнять возложенную на него миссию «без злобы и пристрастия». Поэтому ему не следует уподобляться политику, которому, как и его сторонникам, приходится бесконечно сражаться, и сражаться умело. Принимать чью-либо сторону, бороться, вкладывать жар души — все это характеризует поведение политика, главным образом — политического руководителя. Деятельность последнего подчинена принципу ответственности, полностью неизвестному и даже враждебному принципам, которыми руководствуется служащий. Делом чести служащего является добросовестное выполнение приказа, ответственность за который несет вышестоящее начальство, даже если оно и следует упрямо по ложному пути. При этом служащий должен исполнять приказ так, как если бы тот соответствовал его собственным убеждениям. Без моральной дисциплины в самом высоком смысле этого слова, без самоотречения любой аппарат неминуемо развалится. И наоборот, делом чести политического руководителя, вершащего

Но подчинение управления политической власти отнюдь не должно вести к их смешению и ни в коей мере не должно означать политизацию администрации. Такая политизация является характерным признаком авторитарных режимов, когда считают, что власть над управленческим аппаратом обеспечена только в том случае, если его работники, или главные среди них, связаны с политической властью узами более прочными, чем иерархическая связь, узами личной или политической преданности. Подобная политизация чиновничества и государственной службы может приобретать различные формы, такие, как требование принесения клятвы на верность, принадлежность к единственной партии. Это могут быть и более тонкие формы: назначение представителей правящих партий на руководящие должности, создание в управленческом аппарате организации по сбору политической информации и т. п.

В противоположность этому при демократических режимах политизация отвергается, а правилом является политическая нейтральность управленческого аппарата как в отношении партии, стоящей у власти, так и в отношении оппозиции. Требование нейтральности появилось вместе с созданием в 1855 г. лордом Маколеем Государственной службы. Нейтральность обеспечивается целой серией различных гарантий, ставших на сегодняшний день традиционными: конкурсный набор служащих, определение статуса служащих в законе, наличие дисциплинарных гарантий и т. п.

Во Франции это движение началось позднее, и если статутные гарантии, особенно после 1945—1946 гг., были так же важны, как и в Англии, то нейтралитет служащих управленческого аппарата обеспечивался лишь ценой преодоления многочисленных трудностей, примеров чему можно немало найти в новейшей истории (например, дело о досье). Тем не менее политический нейтралитет чиновничества и государственной службы считается сегодня одной из основных статутных

дела государства, является его исключительно личная ответственность за все, что он делает,— ответственность, от которой он не может отречься или переложить на кого-то другого».

норм, подлежащих применению судами (ст. 13 Ордо-
нанса от 4 февраля 1959 г.).

Как известно, в США начиная с 1883 г. стараются
найти замену системам «заслуг» и «дележа добычи» с
их неравенством возможностей при помощи специаль-
но созданной Комиссии по делам государственной
службы.

Само собой разумеется, однако, что на высших
административных должностях в силу естественного
течения событий происходит совмещение политики и
управления. Поэтому желательно, чтобы высшие чинов-
ники, непосредственно исполняющие правительствен-
ные директивы, находились в тесном контакте и зави-
сели от политической власти, но в то же время чтобы
их назначение, равно как и смещение, было обставле-
но хотя бы минимальными гарантиями. Так, во
Франции декретом от 21 марта 1959 г. установлен пе-
речень должностей, назначение на которые производит-
ся решением правительства.

Подобное смешение политических и управленческих
функций допускается в отношении сотрудников ка-
бинета министров. Французская политическая теория
является в этом плане уникальной и отличается от
немецкой или английской. Речь, конечно, идет
о служащих, стоящих в большинстве случаев несколь-
ко особняком и в силу своего положения близко
соприкасающихся с политической властью и зависящих
от нее.

Можно, наконец, вспомнить о депутатах-служащих
и о той своеобразной политической ситуации,
которая порождалась этим во времена Июльской мо-
нархии. И сегодня наличие в выборных органах
большого числа служащих вызывает проблемы особого
свойства.

Очевидно, что таким образом происходит совмеще-
ние политической власти (парламента и правительства)
с администрацией. Это явление представляет особую
важность с точки зрения анализа процесса принятия
решений. По многим причинам нельзя говорить, как
это делают некоторые авторы, что администрация не
подчиняется политической власти. Администрация, как
бы высоко ее ни ставили и как бы велико ни было ее
влияние на органы политической власти, может лишь

предлагать варианты решения, а выбор в силу своей конституционной компетенции осуществляют органы политической власти. Органы политической власти несут ответственность за принимаемые ими решения перед историей и общественным мнением.

§ 2. Независимость администрации по отношению к политической власти.

Задачи преемственности управленческих организаций

Может показаться парадоксальным, что поддержка идеи подчинения администрации политической власти сочетается с утверждением о ее независимости от последней. Но здесь нет противоречия. В своей сфере деятельности администрация должна быть независимой, ибо полная самостоятельность действий и мышления является залогом эффективности и прогресса. В реальной жизни администрация, решая задачи исполнительной власти, уподобляется, по словам Вивьена, «настоящему суду», так как истинно то, что независимые исполнители являются наилучшими.

Шведская система дает превосходный пример подобной независимости администрации. Правовое положение судей и должностных лиц там одинаково, и те и другие несменяемы. Это вытекает из ст. 36 Конституции 1805 г., которая гласит: «Король не может отрешать от должности лиц, осуществляющих отправление правосудия, равно как всех прочих должностных лиц и служащих, за исключением случаев, когда в отношении их ведется следствие или вынесено судебное решение, не может повышать их в должности или переводить их на другое место иначе как по их просьбе». Такая формулировка была принята с целью вырвать администрацию из рук Бернадотта, монарха иностранного происхождения, но она сохраняет свою силу на сегодняшний день и делает служащих непосредственно ответственными за свои действия (*ambetsansvar* — должностная ответственность). Подобное положение оправдывает существование «омбудсмэна» — специального органа, которому поручен контроль за администрацией и предоставлено право возбуждать дело об уголовной ответственности. Это правило распространяется на всех агентов публичной власти, за исключением двух

десятков высших чиновников, непосредственно подчиненных правительству¹.

Во Франции подобная независимость еще не зашла так далеко. Тем не менее имеющиеся правовые гарантии и их толкование административной юстицией призваны обеспечить не просто политический нейтралитет администрации, а определенную функциональную независимость последней.

На практике можно проследить три аспекта проявления такой независимости:

а) она предоставляет служащим гарантию от вмешательства политической власти;

б) позволяет служащим высказывать свободные и здравые суждения перед лицом политической власти, даже если предлагаемые варианты решения в конце концов отклоняются, то есть исключает конформизм и призывает к мужеству;

в) устанавливает в итоге определенную преемственность администрации, на которой политические бури почти не отражаются. Данное свойство представляется наиболее существенным, так как благодаря ему как институтам управления, так и служащим удается выжить при политических потрясениях.

Всемирно знакомо произведение Токвиля «Старый порядок и революция». В трех наиболее знаменитых его главах (книга II, главы II, III и IV) автор доказывает, что политические потрясения революции и империи практически ничего не изменили в трех основных административных институтах: централизации, опеке и административной юстиции. В книге содержится (иногда в несколько преувеличенной форме) изложение одного из постулатов науки государственного

¹ В силу этого институт посредника во Франции по закону от 3 января 1973 г. не может иметь такого же значения, так как статус агентов публичной власти не предусматривает их несменяемости.

Следует отметить, помимо прочего, что уголовная ответственность, как мера ответственности должностной, была отменена в Швеции в 1974 г. На смену ей пришла дисциплинарная ответственность перед образуемой на паритетных началах комиссией, которая собирается очень редко. Тем самым устрашающий характер функций омбудсмана трансформировался, и сейчас он служит только органом контроля за администрацией (Конституция 1974 г., глава XII, ст. 6).

управления о преемственности управленческих организаций. Этот закон полностью справедлив и сегодня, когда большинство управленческих организаций, независимо от времени их создания, не претерпели кардинальных изменений. Другими словами, если политические революции случаются весьма часто, то «революции административные» гораздо реже.

Еще более парадоксальным выглядит постоянство людей на различных постах, даже самых высших. Конечно, многим пришлось уйти во время политических чисток администрации. История администрации XIX в. изобилует удивительными примерами успешной служебной карьеры, продолжавшейся при смене режимов. «Как по ветвистым рогам,— писал Шатобриан в книге «Монархия по уставу»,— узнают возраст оленя, так по количеству данных им клятв определяют место человека в обществе». Без сомнения, нужно принимать в расчет страх, привычку к повиновению, но есть нечто большее. В силу своей технической компетентности и нейтралитета (который может приобретать несколько уничижительный характер) служащий нужен новому режиму, так как в глазах этого режима он является только элементом, обеспечивающим функционирование механизма управления.

Этот вопрос заслуживает самого пристального внимания и разработки с учетом уже имеющихся монографических исследований, к сожалению весьма неполных.

Таким образом, независимость администрации от политической власти приобретает иной смысл. Помимо морального аспекта, она имеет функциональное или социологическое значение, будучи необходимой для выживания клеток административного организма при политических неурядицах, тем более при смене правительств. Это приводит к плавности и постепенности неизбежных перемен в людях, находящихся на государственной службе,— перемен, отстоящих сравнительно далеко по времени от политических изменений.

Весьма характерен случай с корпусом префектов. При Четвертой республике в гораздо большей степени, чем при Третьей, наметилась тенденция к «профессионализации» чиновничества, то есть компетентность подчас значила больше, нежели политическая преданность.

Казалось, что так останется и при Пятой республике, где большинство префектов, назначенных ранее, сохранило свои посты. Но вслед за некоторыми незначительными изменениями после 1967 г. произошла всеобщая перестановка.

Часть II. Администрация и группы давления

§ 1. Отношения между группами давления и администрацией

Вопрос ставится следующим образом: в какой мере группы давления, в том виде как их определяет политическая наука, имеют возможность прямо воздействовать на администрацию, не прибегая к посредничеству политической власти? На него можно дать двоякий ответ, так как отношения групп давления с администрацией бывают то официальными, то завуалированными.

А. Официальные отношения

Они появляются тогда, когда администрация особо признает представительный характер тех или иных групп и привлекает их к своей работе. Она обращается к представителям этих групп, как к индивидуальным, так и к коллективным, либо с целью проконсультироваться с ними по какому-то вопросу, либо с тем, чтобы привлечь к выработке решений. О такой администрации можно было бы сказать «согласованная администрация», как мы говорим «согласованная экономика». Впрочем, очевидно, что подобная форма управления зародилась и развилась в области экономики и профессиональных движений.

Эта концепция управления появилась в конце XIX в., отразив сдвиг в общественном мнении в пользу профессионального представительства. Тогда же во Франции были созданы такие организации, получившие статус публичных учреждений, как торговая палата (закон от 9 апреля 1898 г.) и сельскохозяйственная палата (закон от 3 января 1924 г.)¹.

¹ Это движение возникло при Второй империи, правда, тогда оно не обладало всеми чертами нынешнего. Речь шла о возрождении идеи корпоративного государства, отвергнутой в эпоху революции. Некоторый корпоративизм в области управления, конечно, кое-где существует и выражается в наделении профессиональных объединений управленческими функциями.

Далее процесс развивался в направлении, если так можно выразиться, «административной полпсинаодии», то есть чуть ли не патологического распространения всевозможных коллегиальных, консультативных и совещательных органов, участвовавших в управленческой деятельности и созданных с целью приобщить к управлению представителей заинтересованных групп (высшие советы, консультативные комитеты, постоянные комитеты, комиссии). В среднем при каждом министерстве существует до трех десятков подобных образований, не считая организаций, созданных на паритетных началах в государственной службе. Важно отметить, что профсоюзы также приобщены к управленческой деятельности. С одной стороны, это профсоюзы служащих, признанные после 1946 г. в качестве субъектов управления государственной службой, с другой — объединения предпринимателей и профсоюзы лиц, работающих по найму, занятые управленческой деятельностью в социальной области.

Таким образом, группы давления находятся в постоянном официальном контакте с администрацией. Несомненно, целью подобной практики является информация администрации без какого-либо ущерба для ее полномочий по принятию решений. Но в то же время это позволяет группам давления оказывать каждодневное воздействие на администрацию. Во-первых, потому, что речь идет о постоянных контактах; во-вторых, из-за того, что информация, поставляемая группами давления, неизбежно носит односторонний характер и направлена на достижение искомого решения. В связи с этим должностные лица, призванные принимать решения, находятся в недоумении: действуют ли они по-настоящему, исходя из общих интересов, или же служат заинтересованным группам, к чьим требованиям и информации они прислушиваются? (Два последних понятия иногда умышленно смешиваются).

При отсутствии систематических научных данных, конечно, трудно выявить значение давления, наличие которого признают даже сами публичные власти. Однако мы сталкиваемся с ним, подбывая к этой проблеме и с другой стороны, а именно при изучении процесса принятия решений. Кроме того, необходимо отметить новые моменты в развитии этой тенденции;

1) На региональном и местном уровне давление заинтересованных групп стало очень существенным — возможно, сказывается значение классического представительства. Отчасти этим объясняется роль, которую играют такие консультативные организации, как экономический и социальный комитет региона, комитеты развития или департаментские комиссии по техническому развитию. Все же следует отметить, что сильнее всего давление ощущается на национальном уровне, ибо оно неизбежно предваряет любое решение.

2) Официальное признание таких контактов принимает сегодня договорное оформление. Иными словами, за давлением и дебатами следует заключение соглашений между администрацией и представителями заинтересованных групп, — соглашений, имеющих вполне определенное юридическое значение: долгосрочные профессиональные соглашения, соглашения о стабильности*, договоры, заключаемые публичными организациями (Фондом ориентации и регулирования сельскохозяйственных рынков, Технической ассоциацией по импорту угля, рыночными кассами), договоры-программы.

3) Наконец, речь идет о совокупности технических приемов «участия», при помощи которых управляемые, представленные различными группировками, вовлекаются в процесс подготовки и исполнения управленческих решений. Участие таким образом возводится в систему и выступает как одно из средств «преодоления изоляции» администрации.

Б. Заулалированные отношения

Очевидно, эти отношения гораздо труднее определить, а исследования в этой области, как подчеркивает М. Мейно, не отличаются полнотой. Обширные малоизученные области еще ждут своих исследователей.

Уголовная статистика (регистрация, например, таких преступлений, как взяточничество среди государственных служащих) позволяет использовать точный инструмент документальных исследований. Без сомнений, честность и чувство ответственности традиционно

* Имеются в виду вопросы цен, заработной платы и т. п., — *Прим. перев.*

свойственны французской администрации. Вместе с тем в некоторых областях деятельности: строительстве, финансах, префекторальных службах (связанных с репатриацией, выдачей водительских удостоверений) — случаи коррупции учащаются и свидетельствуют о пагубном состоянии нравов.

Помимо этих крайних и, несмотря ни на что, редких примеров, основная проблема, которая возникает, — это податливость администрации воздействию групп давления. Она существует благодаря общности социального происхождения и образования, полученного высшими служащими и руководящими кадрами частных фирм. Это проявляется со все большей очевидностью сегодня, когда распространение получает практика «смены кресел» (оставление высокопоставленными чиновниками государственной службы ради занятия ответственных должностей в частном секторе или в публичных учреждениях).

Подобная практика поощряется частными предприятиями или предприятиями национализированного сектора, а также профессиональными объединениями путем предоставления более высокой зарплаты и больших привилегий по сравнению с теми, которые предлагает государственная служба. Извлекаемая из этого выгода связана не только с технической компетентностью и опытом, но и со «связями» таких кадров. Тем самым развивается взаимопроникаемость, которая в некотором роде удваивается благодаря практике «смены кресел»¹.

В равной степени можно отметить существование трехсторонних отношений внутри «треугольника», ког-

¹ Таблица, приводимая в статье Ф. Ф. Ридли, дает представление об образовании людей, занимающих командные посты в руководстве частными предприятиями (в процентах):

Политехнический вуз	31,4
Другие инженерные вузы	34,5
Научно-технические факультеты университета	3,8
Правовые факультеты	3,8
Институты политических наук	9,6
Военные училища	2,6

По данным статистики, лица, занимающие руководящие посты в государственной администрации, окончили те же учебные заведения и примерно в тех же пропорциях.

да заинтересованные группы воздействуют на администрацию через посредство политических деятелей. Это воздействие может приобретать различные формы: посредническая деятельность комиссий палат парламента, прямое давление на соответствующего министра, посещение административных учреждений, обращение к ним с письмами. Последний способ соответствует классическим приемам воздействия путем отправки по почте стандартных писем и является наименее эффективным. Речь идет, скорее, о некоем «ритуале», когда скапливается внушительная кипа писем, дающая минимальные результаты.

С этими проблемами вновь приходится сталкиваться при изучении административной среды (раздел IV). Кстати, управленческий аппарат прошлого был менее податлив к воздействию групп давления благодаря тому, что позволял противоположным интересам взаимно уравниваться и в некотором роде взаимоуничтожаться. В противоположность этому управленческий аппарат новейшего времени лишен традиций и более разнороден по составу, а чувство причастности к государственной службе не всегда достаточно прочно, чтобы справиться с внешним давлением.

§ 2. Деятельность административного корпуса как группы давления

В качестве отправной точки вспомним откровенное признание, сделанное Робертом Шуманом, когда он оставил Министерство иностранных дел. В опубликованной в 1953 г. статье «Правительственный корабль», говоря о политике, которую бы он хотел проводить в Тунисе и Марокко, Шуман отметил, что в бытность министром он не мог поступать так, как ему хотелось; генеральные резиденты практически подменяли правительство и ставили министра перед свершившимся фактом. Последний не только не мог добиться повиновения, но и вынужден был, как правило, «покрывать» действия своих подчиненных.

Можно сказать в конечном итоге, что таким образом под сомнение ставится сам авторитет правительственных инстанций. Правда, новейшая история дает

примеры того, как политической власти удается перебороть административное «лобби». Представляется, однако, что это лишь исключения из правила, так как неизбежная склонность верхушки административного аппарата к технократии все больше приобретает форму устойчивой тенденции. При слабом правительстве (например, при частой смене министров) она черпает свою силу в собственной стабильности, а при сильном правительстве укрепляется еще больше благодаря тому, что оно защищает администрацию от внешнего контроля и привлекает ее к осуществлению власти на постоянной основе.

Таким образом, администрация сама может действовать как группа давления. В этом суть технократии как явления, которое М. Мейно исследовал в упомянутой работе. Происхождение служащих становится определяющим фактором. В качестве групп давления выступают высшие чиновники, окончившие одни и те же учебные заведения или имеющие общий послужной список: выпускники Политехнического вуза, Национальной административной школы, старшие и средние офицеры, корпус префектов. Существование таких групп создает общность, которая выражается прежде всего в наличии привилегий, связанных с должностным статусом. В свою очередь эта общность порождает одинаковость поведения благодаря схожести образования и должностных функций. В большинстве случаев возникающая профессиональная солидарность носит осознанный характер. В ее основе лежат и психологические мотивации. Проявляется же она двояко: в своего рода обструкции не согласованных с ней правительственных инициатив, а также в динамизме, позволяющем инспирировать правительственные решения и даже действовать вместо определенных политических инстанций.

М. Мейно (с. 79 и след.) справедливо отмечает, что в настоящее время лица, связанные с разработкой экономической политики, национальной обороны, ориентацией научных исследований, находятся на особом положении. Вполне очевидно, что в различные эпохи привилегированное положение обеспечивает принадлежность к разным областям управленческой деятельности и на различном уровне.

В качестве примера можно привести служащих финансовой инспекции (набираемой с 1945 г. из выпускников Национальной административной школы), которым было посвящено диссертационное исследование М. Лалумьера (Финансовая инспекция, 1959). В 1955 г. численный состав инспекции составлял 208 человек (лица, вышедшие в отставку, не учитывались), которые распределялись следующим образом:

Инспекторы по кадрам	99
Национализированные банки	26
Другие национальные предприятия	11
Международные организации	26
Руководство министерств	30
Различные службы	16

Данные, полученные М. Лалумьером, нуждались в обновлении, и в 1974 г. было проведено новое исследование. 313 инспекторов, находящихся на действительной службе, вышедших в отставку или ушедших на пенсию (обычную или с отсрочкой), распределились так:

Инспекторы по кадрам	58	или в процентах	18,53
Работающие в различных службах	37	» » »	11,82
Члены кабинетов министерств или занимающие руководящие должности в органах управления . .	51	» » »	16,29
Сотрудники публичных учреждений	61	» » »	19,48
Сотрудники международных и иностранных организаций	10	» » »	3,19
Занятые в частном секторе	91	» » »	29,07
Министры или члены парламента	5	» » »	1,59

Аналогичное замечание можно сделать и в отношении Государственного совета по состоянию на 1973 г.

Согласно «Ежегоднику» 1973 г. (с учетом некоторых поправок), из 238 служащих Государственного совета, могущих по роду своей деятельности быть откомандированными на длительный срок для исполнения иных обязанностей, таковых насчитывается:

Государственных советников	—	16 из 92
Докладчиков в Государственном совете	—	45 из 116
Аудиторов первого класса	—	5 из 30

Такое соотношение представляется более приемлемым, но уместно отметить, что некоторые должности

должны быть замещены в обязательном порядке (председателей подсекций судебной секции, правительственных комиссаров), а также невозможно точно установить, сколько докладчиков и аудиторов Государственного совета исполняют поручения в канцеляриях министерств.

Можно также провести исследование занятости личного состава инженерного корпуса дорожной службы:

Общая численность	1224
Службы департаментов	392
Региональные службы	51
Центральный аппарат Министерства оснащения	261
Откомандировано в распоряжение других органов управления	169
Откомандировано в смешанный сектор	155
Частный сектор	196

Среди личного состава корпуса горных инженеров, по данным Фридберга и Дежё, в 1970 г. 120 человек было занято в службах, 109 откомандировано в публичный или смешанный сектор и 105 занято в частном секторе.

Таким образом, всегда в центрах принятия решений члены этих корпусов специалистов занимают на государственной службе привилегированное положение, хотя и на различных уровнях.

Глава II

ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Прежде чем приступать к изучению задач государственного управления, надо оговорить некоторые вопросы терминологии. На практике три термина выступают почти в качестве синонимов: задачи, компетенция и функции. В задачи государственного управления входит исполнение всего, реализация чего обеспечивается им или должна обеспечиваться. Выработка определения зависит, очевидно, от содержания управленческой деятельности, условия которой определяются соображениями политического и технического порядка. Все можно свести к составлению перечня таких задач, но более перспективной представляется разработка теоретической модели, приложимой ко всем временам и политическим режимам.

Компетенция — это правовое понятие. Речь идет о правовом оформлении соответствующих управленческих задач, а правовая форма по необходимости абстрактна. Во всяком случае, во Франции определение компетенции органов государственного управления насто дается в общей форме (см., например, ст. 97 закона от 5 апреля 1884 г.), а конкретное содержание их компетенции в конечном итоге определяет административная юстиция.

Термин «функция» главным образом предполагает зависимость в математическом смысле слова. Таким образом, функция — это зависимость между задачей (понятием науки государственного управления) и компетенцией (правовой категорией).

На практике задачи находятся в тесной зависимости от других основополагающих категорий и понятий науки государственного управления. Они зависят прежде всего от *организации*, так как организационные структуры постоянно приспосабливаются к задачам (см. часть II), а также от *уровня*, то есть речь идет о необходимости относительного соответствия между задачами и уровнями. В этом как раз и заключается вся проблема деконцентрации (раздел II) и децентрализации (раздел III).

Часть I. Определение задач администрации в теории

§ 1. Определение задач администрации при помощи внешних по отношению к ней элементов

При исследовании задач администрации всегда встает вопрос, тесно связанный с самим определением науки государственного управления: не происходит ли смешение функций управления и функций государства? Если говорить, что задачи администрации состоят в поддержании порядка, расходовании и возмещении общественных средств, планировании и ориентировании деятельности национальной экономики и т. п., то это равносильно перечислению задач государства, как их определяют теоретики политической науки в зависимости от своих идеологических воззрений. Мало кто не преминет отметить, что при таком подходе изучение задач администрации — напрасный труд, что это делалось уже давно и сводится к перечню мини-

стерств, сгруппированных по основным направлениям деятельности государства. Мало кто не преминет отметить, что нарисованная картина будет субъективна в зависимости от того, будут или нет ее авторы признавать необходимость государственного ориентирования экономики или решения вопросов образования *.

Другой подход к проблеме состоит в том, чтобы связать ее с принципом разделения властей и определить управленческую (или исполнительскую) функцию через ее отношение к законодательной и судебной функциям. Речь идет о классическом юридическом методе изучения конституционных режимов. Он позволил сделать ряд глубоких и ценных теоретических разработок в правовой сфере, оказавших заметное влияние на науку государственного управления. Однако эта концепция не менее спорна, чем первая, в том смысле, что ни один политический режим не осуществляет разделения властей на деле. Кроме того, задачи управления стоят также и перед режимами, где разделение властей игнорируется или отрицается (диктатурами, парламентскими режимами, социалистическими государствами). Даже в политических системах, где практикуют или делают вид, что практикуют, разделение властей, отличия, важные с правовой точки зрения, относительно подчинения администрации закону, с позиций науки государственного управления мало существенны, так как закономерности, изучаемые этой наукой, не зависят от конституционного режима.

Напротив, определение задач администрации дается легко, если приступить к внутреннему анализу функций органа, принимающего основные решения в любом политическом обществе, будь то единый орган, как в режимах упомянутых выше, или «исполнительный» орган, там, где действует разделение властей. Эти

* Автор книги явно преувеличивает относительную самостоятельность администрации. Даже исполнение поручений органов государственной власти и разрешение вопросов не может исключать аппарат управления из орбиты решения изменяющихся государственных задач. Ведь сами поручения органов государственной власти зависят от типа государства и отражают изменение его задач. Следует отличать «технологию» управления от его социально-политической направленности.— *Прим. ред.*

Компетенция — это правовое понятие. Речь идет о правовом оформлении соответствующих управленческих задач, а правовая форма по необходимости абстрактна. Во всяком случае, во Франции определение компетенции органов государственного управления насто дается в общей форме (см., например, ст. 97 закона от 5 апреля 1884 г.), а конкретное содержание их компетенции в конечном итоге определяет административная юстиция.

Термин «функция» главным образом предполагает зависимость в математическом смысле слова. Таким образом, функция — это зависимость между задачей (понятием науки государственного управления) и компетенцией (правовой категорией).

На практике задачи находятся в тесной зависимости от других основополагающих категорий и понятий науки государственного управления. Они зависят прежде всего от *организации*, так как организационные структуры постоянно приспосабливаются к задачам (см. часть II), а также от *уровня*, то есть речь идет о необходимости относительного соответствия между задачами и уровнями. В этом как раз и заключается вся проблема деконцентрации (раздел II) и децентрализации (раздел III).

Часть I. Определение задач администрации в теории

§ 1. Определение задач администрации при помощи внешних по отношению к ней элементов

При исследовании задач администрации всегда встает вопрос, тесно связанный с самим определением науки государственного управления: не происходит ли смешение функций управления и функций государства? Если говорить, что задачи администрации состоят в поддержании порядка, расходовании и возмещении общественных средств, планировании и ориентировании деятельности национальной экономики и т. п., то это равносильно перечислению задач государства, как их определяют теоретики политической науки в зависимости от своих идеологических воззрений. Мало кто не преминет отметить, что при таком подходе изучение задач администрации — напрасный труд, что это делалось уже давно и сводится к перечню мини-

стерств, сгруппированных по основным направлениям деятельности государства. Мало кто не преминет отметить, что нарисованная картина будет субъективна в зависимости от того, будут или нет ее авторы признавать необходимость государственного ориентирования экономики или решения вопросов образования*.

Другой подход к проблеме состоит в том, чтобы связать ее с принципом разделения властей и определить управленческую (или исполнительскую) функцию через ее отношение к законодательной и судебной функциям. Речь идет о классическом юридическом методе изучения конституционных режимов. Он позволил сделать ряд глубоких и ценных теоретических разработок в правовой сфере, оказавших заметное влияние на науку государственного управления. Однако эта концепция не менее спорна, чем первая, в том смысле, что ни один политический режим не осуществляет разделения властей на деле. Кроме того, задачи управления стоят также и перед режимами, где разделение властей игнорируется или отрицается (диктатурами, парламентскими режимами, социалистическими государствами). Даже в политических системах, где практикуют или делают вид, что практикуют, разделение властей, отличия, важные с правовой точки зрения, относительно подчинения администрации закону, с позиций науки государственного управления мало существенны, так как закономерности, изучаемые этой наукой, не зависят от конституционного режима.

Напротив, определение задач администрации дается легко, если приступить к внутреннему анализу функций органа, принимающего основные решения в любом политическом обществе, будь то единый орган, как в режимах упомянутых выше, или «исполнительный» орган, там, где действует разделение властей. Эти

* Автор книги явно преувеличивает относительную самостоятельность администрации. Даже исполнение поручений органов государственной власти и разрешение согласно с этим частных вопросов не может исключать аппарат управления из орбиты решения изменяющихся государственных задач. Ведь сами поручения органов государственной власти зависят от типа государства и отражают изменение его задач. Следует отличать «технология» управления от его социально-политической направленности.— *Прим. ред.*

органы, носители первоначальной власти, свободны в осуществлении функций государства, так что нет необходимости определять их позиции относительно роли государства. Становится ясно, что задачи администрации *никогда не бывают первичными*, они всегда производны и состоят в том, чтобы исполнять поручения, данные ей правительственными органами, и сообразно с этим разрешать частные вопросы. С этих позиций разграничение между задачами государства и администрации проходит не по вертикали, а по горизонтали. Политическая философия учит, что со сменой эпох меняются потребности, и задачи государства могут варьироваться до бесконечности, тогда как задачи администрации остаются неизменными по своей природе и в соответствии с приведенным выше определением состоят в исполнении поручений, данных ей носителями власти, и в разрешении сообразно с этим частных вопросов ¹.

Если поставить вопрос о важности и необходимости задач, решаемых администрацией в принципе, и продумать его, станет ясно, что эти задачи существуют и одинаковы независимо от политического режима и государственного устройства ².

С другой стороны, задачи администрации могут существенно меняться как в функциональном, так и в структурном плане в зависимости от того, идет ли речь об унитарном или федеративном государстве, допускающем некоторую административную автономию местных властей.

В федеративном государстве относительная трудность определения задач администрации проистекает из распределения политической компетенции между

¹ В этом отношении особую ценность представляют исследования «государственной власти» в отличие от «власти административной», которые позволяют выявить разницу между задачами государства и администрации.

² Уместно заметить, что в малом государстве задачи администрации приобретают особый характер. Их природа не меняется, но по причине малой территории они имеют тенденцию переплетаться с задачами правительства. Известно крылатое выражение Андре Зигфрида: «Для гельветической демократии свойственно смешение администрации и политики, точнее, политика низводится до уровня хорошо организованной администрации».

федерацией и ее членами. В отношении этих носителей политической (или правительственной) компетенции и должны определяться задачи федеральной администрации и администрации других государственных образований. В этом случае над всем превалирует правовая проблема распределения компетенции, и, только отталкиваясь от нее, должно определять задачи администрации, учитывая, что последняя также расположена на двух различных уровнях.

Проблема задач администрации приобретает особую важность применительно к местному управлению. Конечно, речь пойдет прежде всего о проблемах организации, но вопрос представляет принципиальный интерес, поскольку задачи администрации на местном уровне предстают в своем чистом виде. Трудности, о которых упоминалось, проистекают из того, что в любой момент возможно смешение задач государства и администрации. Напротив, на местном уровне администрация выступает самостоятельно, и вопрос о смешении ее задач с правительственными не возникает. Иными словами, местная администрация является собой идеальный объект для изучения административных задач по причинам, указанным выше¹.

Без сомнения, когда дело касается простой децентрации, никакой проблемы по-настоящему не возникает. В рамках унитарной администрации нужно лишь различать задачи центральной администрации и те, которые доверены местным органам, администрация которых лично и функционально зависит от центральных властей.

Напротив, если обратиться к примеру стран, практикующих или практиковавших самоуправление или имевших самостоятельную администрацию (двойственность терминологии уже достаточно многозначительна),

¹ Казалось бы, аналогичные выводы можно сделать применительно к специальным административным органам, в особенности тогда, когда они наделены правами юридического лица (публичным учреждениям, государственным корпорациям и управлениям). Но такое сходство представляется лишь внешним. На практике эти органы администрации, в силу доверенных им специальных задач, являются лишь одним из многих инструментов деятельности органов управления общей компетенции.

можно установить, что в этих странах в принципе нет центральной администрации. Задачи правительственных органов носят исключительно политико-управленческий характер, а все задачи административного свойства осуществляются выборными местными органами.

В этой связи уместно вспомнить приводимое Токвелем высказывание сэра Джона Боуринга: «Англия — децентрализованная страна. У нас есть правительство, но нет центральной администрации».

Посередине стоят страны, где применяется простая территориальная децентрализация. Управленческие задачи там распределены в различных пропорциях между органами центральной администрации и местными выборными органами. Основная проблема, которая здесь возникает, — это задачи и взаимоотношения органов администрации различных уровней.

§ 2. Критерии определения задач администрации

Знаменательно, что за изучение задач администрации редко кто брался. Вивьен в своей работе «Очерки об администрации» так определил ее задачи: «Администрация воплощает государство, регулируя общественную жизнь в собственных интересах. Это неусыпное око власти, все видящее, следящее за каждым движением, она руководит общими делами и вмешивается на правах опекуна при управлении делами местными. Выполняя эту задачу...» Дав такое определение, автор не пытается раскрыть задачи администрации, а занимается главным образом изучением ее средств и организационной структуры. Подобное отношение у американских авторов встречается и сегодня. Они продолжают акцентировать внимание или на организационной стороне дела, или на методах работы.

В обоих случаях определение задач администрации принято считать как бы само собой разумеющимся. Утверждается, что важно проанализировать в основном организационные и человеческие аспекты проблемы. Ведь в сферу интересов политической науки не входит изучение задач, стоящих перед государством, и, по-видимому, так же обстоит дело с изучением задач адми-

нистрации для науки государственного управления. Другими словами, подобное исследование относится скорее к тому, что можно было бы назвать административной моралью, но не к административной науке, являющейся наукой социальной.

Американские авторы классического периода, а именно Леонард Д. Уайт, подразделяли задачи управления на три большие группы. Их выполнение обеспечивалось самостоятельными административными «подразделениями»:

«линейные подразделения» — операциональные задачи;

«вспомогательные подразделения» — вспомогательные задачи;

«штабные подразделения» — задачи по руководству.

Основными являются операциональные задачи управления. Они касаются, например, задач, связанных с осуществлением государственного суверенитета (оборона, охрана общественного порядка), задач в области образования, социальной службы (здравоохранение, социальное обеспечение), экономической деятельности. С их помощью администрация непосредственно обеспечивает общество всем необходимым.

Вспомогательные задачи призваны помочь выполнению главных, но те, кто их выполняет, непосредственно с широкой общественностью не соприкасаются, а только обеспечивают работу административных единиц: управление кадрами, имуществом, составление бюджета и отчетности, обработка документации, правовая служба и т. п.

Командные или штабные функции осуществляются в тесном контакте с политической властью. Их содержание — непосредственное руководство административными единицами и выработка политической линии служб.

Проведенный анализ представляет большой интерес в плане концептуальной разработки проблемы. К тому же данная концепция стала классической, но ее недостатком является слишком тесная связь с организацией управления, что мешает чисто теоретическому определению задач администрации.

Интересные возможности открывает подход к анализу задач администрации с точки зрения процесса принятия решений.

Исходя из безусловной посылки, что роль администрации всегда вторична, представляется возможным сгруппировать все основные задачи администрации по четырем направлениям.

а) *Сбор сведений* — роль администрации состоит прежде всего в выполнении этой первой задачи. Она служит отправной точкой для последующей управленческой деятельности. Предоставляются ли сведения самопроизвольно, или их сбор проводится по требованию публичных властей, затрагивают ли они частные нужды управляемых или необходимы для проведения крупных реформ — независимо от этого они лежат в основе управленческой деятельности любого уровня. Без сомнения, существуют специализированные службы сбора и поиска информации (корпус инспекторов и контролеров), но и, помимо них, все административные учреждения, прежде чем действовать, начинают со сбора данных.

б) *Изучение* — речь идет о фазе, непременно следующей за сбором информации и предшествующей решению независимо от того, является проблема общей или частной. И в этом случае могут создаваться специализированные органы (комиссии по изучению, комитеты по расследованию, законодательные бюро), но в той или иной степени этот аспект всегда присутствует при выполнении администрацией стоящих перед ней задач.

в) *Подготовка решений* — само решение в наиважнейших случаях принимается органами политической власти. Во всех прочих — органы управления действуют самостоятельно, но в силу делегирования им полномочий со стороны политической власти. Зато подготовка решений всегда возлагается на администрацию, что и обуславливает важность изучения процесса принятия решений.

г) *Исполнение и применение* — являются важнейшими задачами администрации, так как именно здесь она вступает в непосредственный контакт с людьми. При их выполнении все предшествующие процессы повторяются до бесконечности, даже когда вмешатель-

ство администрации носит минимальный характер. Службы, от имени которых выступает администрация, могут быть самыми разнообразными. Вероятно, решая задачу применения общего решения к частному случаю, ей иногда приходится отступать от общей линии принятого решения. В таких обстоятельствах административное право обязано восстанавливать нарушенную правовую норму, в тех же случаях, когда отклонения были допущены по соображениям большей эффективности принятого решения, они становятся объектом изучения науки государственного управления.

Наряду с главными задачами администрация берет на себя — и чем дальше, тем больше — задачи второстепенные, такие, например, как информирование населения, организацию связей с общественностью, для чего используются новые методы работы и создаются особые службы. Но эти второстепенные функции не умаляют значения основных задач.

Анализ, о котором говорилось выше, положен в основу техники обработки информации Р.С.В., так как при определении «целей» и «программ» используются сходные методики, а благодаря достижениям информатики удается добиться необходимой точности.

Часть II. Приспособление организационных структур к задачам администрации

Подобное приспособление, чтобы быть безупречным, должно происходить постоянно, а это упирается в проблему реформы управления (см. главу III). Но жесткость организационных структур такова, что часто приходится обходить препятствия. Во Франции в настоящее время для этого применяется два основных способа: создание целевой администрации и дробной администрации.

§ 1. Целевая администрация

По-видимому, разграничением между общей и целевой администрацией мы обязаны Эдгару Писани, хотя сегодня эта терминология является общепринятой.

Создаваемые государством органы управления устаревают как организационно, так и функционально

во взаимоотношениях с внешней средой. Старение влечет за собой склероз аппарата, аккумуляцию бюрократических процедур, в результате чего администрация склонна заниматься собственными текущими делами. Образуется разрыв между задачами, которые предстоит решать, и имеющимися организационными структурами.

С другой стороны, возникают вопросы, относящиеся к ведению различных традиционных административных учреждений, удовлетворительное разрешение которых, если придется согласовывать их работу, встретит большие трудности.

Проблемы склероза и плохой адаптации имеют различные решения.

Можно упразднить устаревшую администрацию и создать совершенно новые органы. Но опыт показывает, что потрясение такого рода — явление редкое. К тому же административные учреждения обладают известной сопротивляемостью и жизнеспособностью.

Можно приступить к реформам «изнутри», стараясь последовательно усовершенствовать имеющиеся организационные структуры. Этот классический прием используется чаще всего, но его недостаток заключается в том, что деятельность новых образований регулируется нормами, похожими на те, которые применялись к старым. Кроме того, адаптация затягивается надолго и причиняет много неудобств.

Можно, наконец, рядом с устаревшими или неспособными адаптироваться учреждениями создать новую администрацию, освободив ее от подчинения традиционным административным нормам, укомплектовав немногочисленным и динамичным персоналом и поручив ей конкретную ограниченную задачу.

Такова «целевая администрация»¹. Прием этот стар как мир, и к нему нередко прибегала французская монархия (уставные компании, сдача на откуп взимания налогов). Это дань прагматизму, когда трудности преодолеваются, если хотите, обходным маневром. Тра-

¹ Слова «цель», «миссия», которые сегодня широко используются в современном административном лексиконе, представляют собой заимствование из религиозной лексики (дух миссионерства, миссия Франции).

диционные учреждения продолжают заниматься своими рутинными делами, тогда как новые задачи успешно решает специально отобранный персонал. Наконец, путем создания новых учреждений осуществляется координация управленческой деятельности (см. раздел II, главу I). Координация, осуществляемая комиссиями, на практике оказалась очень слабой, тогда как возложение этой задачи на новый административный орган позволяет сосредоточить в нем всю необходимую деятельность, а не рассыпать ее по многочисленным министерствам и службам. Это приносит ощутимые выгоды в техническом и финансовом плане (концентрацию расходов на капиталовложения, учет потребностей рынка, контроль). Речь идет о том, что на языке менеджеров называется «проектом».

Под таким углом зрения целевая администрация приобретает три основные формы:

1) Специальные административные органы для выполнения разового поручения, которые по завершении работ или определенного срока расформируются: Комиссариат по проведению Олимпийских игр в Гренобле, Комиссариат по подготовке французского павильона на выставке в Осаке, Публичное учреждение по строительству и оборудованию помещений Министерства обороны, Миссия по развитию территории Лангедок-Руссийона и т. п.

2) Системы управления, создаваемые в порядке эксперимента, которые в случае удачи призваны получить широкое распространение и стать обычными органами управления (район Парижского региона).

3) Административные «комплексы», создаваемые на неопределенный срок и призванные существовать наряду с обычными органами управления. В качестве примера можно назвать Управление долиной реки Теннесси, Управление Нью-Йоркского порта — в США, во Франции — Национальную компанию бассейна Роны, Компанию по развитию района нижнего течения Роны и Лангедока, Комиссию экономического развития страны, общества развития и благоустройства территорий и т. д.

С юридической точки зрения целевая администрация может принимать три различные правовые формы, которые не совпадают с предыдущими:

а) форму миссий или высоких комиссариатов, не имеющих прав юридического лица и финансируемых за счет специальных бюджетных кредитов;

б) форму публичных учреждений административного, промышленного или торгового характера;

в) форму смешанных обществ, где преобладает государственный капитал, или форму государственных обществ.

Однако не следует полагать, что целевая администрация управляет всеми публичными учреждениями или смешанными обществами. Их появление соответствует тенденции создания механизма «передачи» административных функций автономным образованиям, но само это движение приняло гораздо более широкий размах. Оно обставлено соответствующими административными условиями, но приходится констатировать, что сами масштабы такой передачи ведут к созданию публичных учреждений и акционерных обществ со смешанной экономикой, являющихся не чем иным, как органами общей администрации.

Сама концепция целевой администрации указывает на заложенные в ней преимущества. Она, по словам Писани, «легка на подъем, работает на совесть, реалистична, подвижна, не отстает от жизни и всегда в гуще событий, не ждет инициативы сверху; ей должны быть предоставлены полномочия самостоятельно образовывать предприятия с правами юридического лица, необходимые для ее успешной деятельности; она динамична и склонна идти на риск, тогда как ее старшая сестра довольствуется осторожными шагами и требует отказа от всякого риска... Она строится на основе последних достижений человеческой мысли...»

Неудобство проистекает из того, что в рамках государственной службы создается аристократия. В результате наиболее динамичные и предприимчивые, а также обладающие наилучшими связями чиновники устремляются туда. Таким образом, внутри администрации создаются своего рода «теплые местечки», мало чем отличающиеся от тех, которые привлекают чиновников в частный сектор. Склероз администрации общего управления от этого еще более возрастает, так же как и горечь ее сотрудников. На центральном и местном уровне благодаря умножению

числа целевых административных органов складывается такое положение, при котором появляется «параллельная администрация», дублирующая работу традиционных управленческих систем. Неудобство носит ограниченный характер, так как сотрудники целевой администрации, о которой идет речь, принадлежат к административному корпусу (за исключением отмеченных выше трудностей социологического и психологического порядка), а государство, несмотря ни на что, сохраняет контроль над этой параллельной системой. Сложности значительно возрастают, когда личный состав параллельной администрации набирается непосредственно ею же путем заключения контрактов или за счет привлечения лиц, занимающихся научными исследованиями, которые, таким образом, интегрируются в управленческий аппарат, не неся при этом служебного бремени.

Другое неудобство заключается в том, что целевая администрация содействует дроблению администрации вообще.

§ 2. Дробная администрация

Впервые этот термин употребила Счетная палата, обозначив с его помощью «образования, обладающие различным правовым статусом и занимающие промежуточное положение между публичными учреждениями и объединениями частных лиц. Эти образования наделены правами юридического лица и финансовой автономией. Они создаются администрацией за пределами собственной организационной структуры для выполнения задач, относящихся обычно к сфере деятельности государственной службы как по своей природе, так и по характеру используемых финансовых средств».

А. Определение явления

Придание юридической формы публичного учреждения не является способом дробления администрации, так как такое образование обладает специфическим правовым статусом и над ним устанавливается административная опека. Поэтому, например, было бы преувеличением говорить о «дроблении государственной службы» в случае, когда управление почтой и телеком-

муникацией предлагают осуществлять при помощи публичного учреждения.

В отношении обществ со смешанной экономикой такая опасность представляется более серьезной, вот почему контроль за ними (по крайней мере за местными обществами) был усилен (Циркулярное письмо от 17 августа 1964 г.).

Счетная палата отмечает, что образованные в порядке, предусмотренном законом от 1 июля 1901 г., частные общества, общества со смешанной экономикой и публичные учреждения были созданы «для выполнения конкретных задач», возложенных на определенное министерство или публичное учреждение. Иногда это делалось легально с использованием законодательной процедуры, а чаще всего — в нарушение правил создания публичных учреждений. Поэтому их существование в ряде случаев не имеет под собой какого-либо законодательного или регламентарного основания.

Так, Министерство образования (см. Отчет о деятельности за 1960/61 гг., с. 42) «охотно использует правовую форму юридического лица... путая тем самым понятия публичной службы и публичного учреждения». Университетское статистическое бюро учебной и профессиональной документации, Национальный педагогический институт, Национальный центр спортивной подготовки, Национальный центр межуниверситетских исследований — все они примыкают к публичным службам, занимающимся вопросами образования, спорта, отдыха, школьной гигиены; в одном Парижском университете насчитывается не менее 300 организаций, «не имеющих ясно выраженного юридического статуса, но распоряжающихся между тем выделенным им государственным имуществом». Как только при университете или факультете создается институт или лаборатория, вслед за ними возникают ассоциации («друзей» такой-то кафедры, управления больницами, лабораториями); они получают субсидии от института или лабораторий, которые сами в свою очередь субсидируются государством или публично-правовым сообществом. Тем самым параллельно действуют две организации, причем первоначальная имеет весьма ограниченное поле деятельности, тогда как организация «бис» может действо-

вать по своему усмотрению, свободная от всякого административного и финансового контроля.

Критика Счетной палаты идет по двум направлениям. На публично-правовых отношениях отрицательно сказывается развертывание административного или параадминистративного управленческого аппарата, так как умножается число организаций с совпадающей компетенцией¹, которые иногда дублируют работу служб правительственных ведомств².

Происходящее в результате дробление публичной службы ведет к распылению усилий, отсутствию координации, поглощению служащих частными или парапубличными объединениями, которые сминают их у публичной службы, к территориальной разбросанности администрации.

Счетная палата обращает особое внимание на то, что дробление администрации подрывает принципы управления государственными финансами, способствуя ослаблению, вплоть до полной потери, финансового контроля за деятельностью организаций, производных от филиалов, и филиалов филиалов публичных учреждений. Становится невозможным отыскать следы государственных средств, направленных на субсидирование первоначальных публичных учреждений. В результате пропадает всякая финансовая ответственность: расходование государственных средств производится незаметно теми, в чье распоряжение передано соответствующее имущество, или служащими, предоставленными в распоряжение указанных организаций.

В опубликованных ответах на замечания Счетной палаты заинтересованные министры соглашались с

¹ Счетная палата (Отчет за 1959 г.) отмечает, что обучением детей старше 11 лет до реорганизации, которую по ее настоянию стало проводить Министерство образования, ведало три различных управления.

² В Отчетах Счетной палаты зафиксированы следующие случаи дублирования: Управление сотрудничества с ЕЭС и зарубежными странами и Бюро по изучению зарубежного опыта и связям с иностранными учебными заведениями (1962, с. 16); Французская ассоциация по росту производительности труда и Служба производительности труда Министерства финансов (1960/61, с. 48); Научно-технический институт морского рыболовства и Генеральный секретариат торгового флота (1959, с. 58; 1962, с. 36).

критикой, высказанной в адрес их ведомств. Тем не менее они просят учесть трудности, с которыми приходится встречаться при решении новых задач, возникающих «в связи с последовательным расширением функций государства, изменениями в экономике и развитием научно-технического прогресса».

Эти новые функции «настолько велики и многообразны, — признает Счетная палата, — что не будет преувеличением сказать, что мы являемся свидетелями подлинной мутации государственной службы» по сравнению с теми задачами, которые первоначально составляли содержание ее деятельности. Для того чтобы обеспечить выполнение этих новых задач, рассматриваемых как относящиеся к сфере деятельности государственной службы, администрация предпочитает не обременять дополнительными обязанностями существующие службы. У нее выработался «рефлекс» создавать, как только возникают трудности или встает необычная проблема, акционерные общества и «подобные им организации», способные взять эту работу на себя и более гибко руководить службой, чем это возможно в рамках административных структур. Будучи за пределами организационной сферы администрации, они нередко гораздо легче находят помощь и поддержку у частных обществ, которые вряд ли без колебаний согласились бы финансировать работы, ведущиеся государственными институтами или лабораториями. Они получают от частных фирм заказы на продукцию или иные поставки, просьбы о проведении опросов общественного мнения, задачи тематических исследований или научных разработок. Другие организации (такие, например, как Фонд ориентации и регулирования сельскохозяйственного рынка, созданный, чтобы добиться активного участия лиц, занимающихся сельским хозяйством, в выработке аграрной политики и координировать воздействие государственных служб на рынок сельскохозяйственной продукции) находятся в лучшем положении, чем министерские службы, так как вызывают больше доверия.

К критике Счетной палаты следует присовокупить мнение Государственного совета, помещенное в официальном докладе, о котором говорилось выше (глава VII — «За большую жизнеспособность институ-

тов, подчиняющихся правовому режиму частных предприятий»). Применение ассоциативной формы позволяет существенно расширить сферу деятельности администрации, если, с одной стороны, поставить ее вне рамок какого-либо контроля, а с другой — дать возможность заниматься экономической деятельностью, связанной с извлечением прибыли. Встречаются даже случаи, когда ассоциации создаются приказами по министерству (см. приказ по Министерству медицинской промышленности от 14 мая 1974 г. о создании Национального центра по производству больничного оборудования, подчиняющегося режиму, установленному законом от 1 июля 1901 г.).

Б. О правильном использовании дробления администрации

Счетная палата и заинтересованные министерства, осуществляющие административную опеку, согласны в том, что к дроблению администрации надо подходить дифференцированно. Оно допустимо, но на определенной основе.

Во-первых, при упразднении излишних звеньев администрации должен использоваться критерий дублирования. Когда одну и ту же цель преследуют две организации, а решаемые ими задачи не носят специфического характера, должно происходить их слияние; если же одна из двух организаций является административной службой, то следует принести в жертву ее дублера — организация «бис» должна просто исчезнуть.

Во-вторых, при сохранении образований, полученных путем дробления администрации, применяется критерий эффективности. Если у организации имеются бесспорные достижения (о дереве судят по его плодам) в виде «пользы» или «благотворного влияния», то она заслуживает того, чтобы ей позволили существовать и выполнять свою задачу.

В-третьих, в любом случае представляется более разумным ограничить возрастающую тенденцию к расчленению администрации определенными рамками, нежели жертвовать исполнением соответствующих общественно полезных задач в угоду априорным концепциям, как-то: «единству государственной службы», или правилам финансовой ортодоксии.

1) Запрещение передачи государственных субсидий. Публичным учреждениям, а также всем другим организациям, получающим субсидии от государства или публичных коллективов, должно быть запрещено передавать все или часть полученных ими средств иным государственным учреждениям, частным или парапубличным организациям. Соответствующим образом должны быть определены и условия финансового контроля, распространяющегося на все организации, субсидируемые государством или публичными коллективами, для того чтобы следить за использованием государственных средств вплоть до мельчайших расходов.

2) Ограничение на откомандирование и передачу государственных служащих в распоряжение организаций, не входящих в администрацию. Разумеется, в настоящих условиях можно говорить лишь об ограничении, а не о запрете. Можно сожалеть, что откомандированным служащим предоставляются льготные условия в области оплаты труда по сравнению с теми, кто остается в штатах администрации или ее первичных подразделений. Но не следует забывать, что офисы или парапубличные организации часто нуждаются в услугах лучших. Если же эти блага им не будут предоставлены, то многие из них покинут государственную службу. Было бы жаль, если бы выполнение новых функций и производных от них задач, расширяющих сферу традиционной деятельности администрации, осуществлялось без содействия высококвалифицированных специалистов, чья помощь гарантировала бы надлежащее использование гибкого механизма финансового управления (см. часть II, раздел IV).

Существует ли, однако, реальная опасность того, что служащие привыкнут к относительной легкости управления и методам руководства, распространенным на частных предприятиях? Сохранят ли они способность продолжать службу в рядах администрации или предпочтут покинуть ее по окончании срока откомандирования? При такой постановке вопроса представляется логичным воспретить откомандирования в сугубо частные предприятия, не оказывающие никакого содействия государственной службе. Напротив, ничто не указывает на оправданность запрещения откомандировывать служащих в распоряжение организаций, рас-

ширяющих и умножающих управленческие возможности администрации.

3) Практика административных трибуналов со своей стороны действует в меру возможностей, заложенных в правовом режиме этих организаций, заставляя их соблюдать нормы государственного права, стоящего на страже государства и всеобщего интереса. Этим объясняется постановление Трибунала по конфликтам, вынесенное по делу предприятия Пейро против общества автомобильных дорог Эстерель — Лазурный берег от 8 июля 1963 г. (с. 787). В нем говорится, что работы смешанного общества, взявшего подряд на сооружение автострады, являются общественными работами.

Решением вопроса о подходе к организациям, образованным путем дробления администрации и продолжающим свою деятельность, является применение указанных выше критериев, а также подчинение их административному контролю путем придания им правовой формы общественно полезных учреждений. Целесообразно продумать вопрос о наделении такими же свойствами «групп государственного интереса», которые в государственном секторе играют роль, аналогичную роли групп экономического интереса, созданных ордономансом от 23 сентября 1967 г.

В. Дробление административной компетенции в других странах

Это явление свойственно не только Франции. В других странах также существует тенденция поручать частным организациям осуществление некоторых функций публичной службы. Так, после волнений жаркого лета 1967 г. «Мичиган белл телефон компани» взяла на себя содержание лица северного района Детройта.

Губернатор штата Флорида поручил выполнение некоторых функций полиции частной организации, которая действует от имени федерального правительства.

Мэр Нью-Йорка Джон Линдсей обратился за помощью к исследовательской группе Мак-Кинсея для решения проблемы загрязнения атмосферного воздуха.

Регулирование уличного движения в Нью-Йорке было доверено частной организации — акционерному обществу «Слерри Рэнд», а затем — «I.B.M.».

§ 3. Выводы

Существование целевой администрации и дробление администрации затрагивают более общую проблему функций государства. Государство рискует постепенно оставить в своем ведении лишь функции, связанные с реализацией государственного суверенитета, передав обеспечение деятельности огромного числа служб частным предприятиям. Как это ни покажется парадоксальным, мы возвращаемся тем самым, хотя и по другим мотивам, к концепции либерального государства XIX в.

Глава III

РЕФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

Наука государственного управления ставит своей целью изучение администрации как явления. Из установленных ею фактов она выводит закономерности, которые, как и все социологические законы, суть не что иное, как общие тенденции, где властвует случай. Авторы склонны предлагать реформы, опираясь на факты и отмеченные закономерности. Это вполне естественно, как и то, что прогресс административной науки ведет к совершенствованию организации государственного управления. Но следует остерегаться далеко идущих планов «административной реформы», которыми изобилует история. В противном случае наука государственного управления будет охвачена, если так можно выразиться, «реформаторским зудом» и рискует увлечься утопическими проектами. Генрих Файол говорил в 1923 г., что наука государственного управления ждет своего Декарта. Плохо, если у нее найдутся только свои Томас Мор и Кампанелла...

В некотором смысле административная реформа — это миф. Администрация находится в состоянии постоянной реформы, что является одним из признаков ее здоровья. Было бы интересно изучить психологическое отношение служащих на всех уровнях к проектам

реформ, то есть проблему их «восприятия». Однако цель, которую мы перед собой ставим, гораздо скромнее. Речь идет об анализе *механизма* подготовки административных реформ во Франции, США и Англии.

С точки зрения науки государственного управления могут быть рассмотрены четыре метода проведения реформ.

Часть I. Реформа при помощи комиссий

§ 1. Административная реформа во Франции до 1945 г.

В XIX в. планы реформ были весьма многочисленны (см. введение, глава II). Не возвращаясь далеко назад, в качестве отправной точки можно взять Вторую империю, в частности начать с созданных в 1870 г. комиссий, работы которых лежат в основе глубоких преобразований, проведенных в первые годы существования Третьей республики. Известно, какую роль играли в то время идеи Превоста-Парадоля, члена этих комиссий. В книге третьей «Новая Франция» (1868) содержится настоящий план политических и административных реформ. Идеи и работы Превоста-Парадоля вдохновили законодателей на принятие закона от 5 апреля 1884 г. об организации коммун, закона от 10 августа 1871 г. о генеральных советах, закона от 24 мая 1872 г. о Государственном совете, закона от 22 июля 1889 г. о советах префектур и др.

Идея реформы занимала господствующие позиции в первые годы существования Третьей республики.

В XX в. отправной точкой послужил декрет от 9 мая 1906 г., образовавший Комиссию по реорганизации органов государственного управления. Однако ее труды не привели к каким-либо позитивным результатам до 1914 г.

Декретом от 3 августа 1922 г. Пуанкаре создает для проведения реформы комиссию, названную по имени ее председателя «комиссией Луи Марена». Она состояла из двух депутатов, сенатора, Генерального прокурора Счетной палаты и Государственного советника. Ей надлежало выработать конкретные предложения по упрощению управленческого механизма и экономии расходов на государственный аппарат.

Доклад был представлен 3 ноября 1923 г. В нем предлагалось уменьшить количество территориальных округов и провести деконцентрацию государственного управления. На этой основе правительство добилось принятия первого закона о полномочиях (закон от 22 марта 1924 г.). Но выборы 1924 г. и успех коалиции левых партий вынудили Пуанкаре уйти.

В 1926 г., вернувшись к власти, Пуанкаре добился одобрения закона от 3 августа 1926 г., послужившего основой принятия восьмидесяти декретов-законов об упразднении прежних округов и создании округов на региональной основе, в пределах которых действуют периферийные службы министерств, об упразднении трибуналов, ослаблении административной опеки, создании междепартаментских советов префектур и т. п. Следует, однако, сказать, что некоторые из этих реформ оказались недолговечными и прежнее положение было быстро восстановлено.

В 1932 г. во втором правительстве Тардье был создан пост министра, в обязанности которого входил «контроль за государственной администрацией». Им был назначен заместитель председателя Совета министров и министр юстиции Поль Рейно. В выполнении этой задачи ему помогала специальная служба контроля, состоявшая из высокопоставленных чиновников. Речь шла, если хотите, о своего рода институте «омбудсмэна». Но дальнейшего развития реформа не получила и какими-либо позитивными достижениями не увенчалась.

В 1933—1935 гг. реформы приняли еще более демагогический характер; охотно говорили, что чиновники устроили себе кормушку за казенный счет, предлагали провести «дефляцию администрации», то есть уменьшить число служащих. В этих целях правительства Шотана, Думерга, Лавалья не останавливались перед изданием декретов-законов об уменьшении окладов государственных служащих, чтобы приостановить приток людей на государственную службу. В то же время Гайо вел кампанию борьбы против разрастания целевой администрации. 4 августа 1934 г. ему удалось добиться издания декрета о создании Межведомственной комиссии («комиссии топора», как ее называли) с целью сократить число учреждений. В 1935 г. Лаваль

учредил в каждом министерстве специальный комитет, которому поручалось готовить для министров предложения о реформе аппарата министерства. Но им не удалось добиться чего-либо существенного из-за нестабильности министерств.

Декретом от 12 ноября 1938 г. правительство Даладье образовало во главе с заместителем председателя Государственного совета Пишатом Верховный комитет по реорганизации государственного управления, состоявший из семи членов. Комитет воспринял методы работы комиссии Луи Марена, но в отличие от нее состоял исключительно из высокопоставленных чиновников.

В течение всего этого времени никому не удалось добраться до сути проблемы и попытаться провести всеобъемлющую реформу ввиду либо правительственной нестабильности, либо состояния умов того времени.

Наследием той эпохи является используемый и сегодня правовой механизм осуществления реформ. Они проводятся в жизнь декретами, принимаемыми на основе законов о специальных полномочиях. Изучение вопроса о проведении реформ поручается комиссиям, состоящим из парламентариев и чиновников. Такие комиссии становятся типичными при подготовке реформ.

§ 2. Административная реформа во Франции после 1945 г.

Сразу после войны последовали многочисленные реформы. Они были подготовлены на базе проектов Национального совета Сопротивления и Временного правительства 1944—1945 гг. Это — создание Национальной административной школы и Корпуса гражданских администраторов, разработка общего статуса гражданской службы и ее демократизация, создание в администрации организаций на паритетных началах.

В 1946 г. создается Комитет по административной реформе, и в каждом последующем правительстве на одного из министров возлагается ответственность за проведение реформы администрации и государственной службы. Впервые реформа рассматривается как постоянно действующий институт.

Комитет по административной реформе оказался эфемерным созданием, но он породил Комиссию по кодификации (Правила землепользования, Устав почт, телеграфа, телефона, Кодекс народного здравоохранения и т. п.— плоды ее трудов). Им был создан и Центральный комитет по изучению стоимости содержания и эффективности государственных служб. Особое внимание было уделено упрощению административной процедуры (например, серия декретов от 26 сентября 1953 г.).

Начиная с 1958 г. движение за реформу получило еще больший размах, и по инициативе Мишеля Дебре создается ряд организаций:

- ордонансом от 30 декабря 1958 г. (ст. 16) создается комиссия, которой поручается изыскать пути и средства рационализации государственного управления;

- в апреле 1962 г. межминистерской миссии поручается проверка эффективности административной реформы;

- ст. 76 закона о финансах 1959 г. учредила комиссию при премьер-министре, которой надлежало разрабатывать программу экономии (упрощения и упразднения служб);

- декретом от 8 марта 1963 г. создана постоянная межминистерская миссия, которой было поручено следить за проведением реформы центральных органов государственного управления;

- декретом от 30 апреля 1964 г. создана межминистерская миссия, призванная следить за проведением реформы на уровне департамента и региона;

- наконец, декретом от 12 июля 1971 г. создан постоянный комитет по проведению реформы государственного управления. В него входит от 10 до 15 членов, назначаемых сроком на три года. Комитет является преемником миссии, учрежденной в 1963 г.

По сравнению с предшествующими периодами изменились технические условия проведения реформ, так как в силу ст. 34 и 37 Конституции 1958 г. правительство более не нуждалось в законах о полномочиях. Следует отметить ограниченное участие парламентариев в организациях, которым поручено проведение реформ. На-

конец, административная реформа получила институциональное оформление, так как в каждом правительстве имеется министр, ответственный за ее проведение.

§ 3. Административная реформа в США

Условия деятельности государственного аппарата США во многом отличаются от существующих во Франции. Во-первых, США — государство федеративное. Во-вторых, государственное управление в США основывается на принципах самоуправления, что придает местной администрации особое значение. В-третьих, в стране не существует государственной службы как таковой. Набор государственных служащих носит практически дискреционный характер, их правовое положение не определено, а гарантии, на которые они могли бы сослаться, равны нулю.

Обычная процедура, к которой прибегают в США при проведении реформ,— это образование комиссий. Последние проводят тщательное исследование, на основе которого разрабатывается новая система организации государственного управления. Затем подготавливаются проекты нормативных актов, подлежащих одобрению конгресса или президента. Наконец, в силу значения, придаваемого в англосаксонских странах общественному мнению, комиссия выступает в роли главного действующего лица пропагандистской кампании, которая обычно разворачивается вокруг реформы.

Отправной точкой стало создание в США в 1910 г. президентом Тафтом Комитета по снижению издержек и повышению эффективности государственного управления с целью подготовить реформу техники составления бюджета и методов работы.

В 1936 г. президент Рузвельт создал Комитет Бронлоу по изучению организации государственного управления. В 1937 г. Комитетом был опубликован доклад, представляющий серьезное исследование в области науки государственного управления. В нем резко критиковалось разбазаривание средств и создание бесполезных учреждений. Однако число конкретных мер, принятых по реализации его положений, было невелико.

Созданному в 1941 г. Рузвельтом Комитету Гелхорна была поручена конкретная задача подготовить предложения о реформе административной процедуры. Доклад этого Комитета привел к кодификации и упрощению процедурных правил обращения частных лиц в административные учреждения по всем категориям дел. С принятием в 1946 г. конгрессом Закона о федеральной административной процедуре был создан настоящий свод правил рассмотрения дел в административных инстанциях.

В 1947 г. конгресс взял инициативу проведения реформы на себя, создав Комиссию по изучению организации исполнительной власти (более известную под названием Комиссии Гувера). Она состояла из 12 членов (4 назначались президентом, 4 — палатой представителей конгресса и 4 — сенатом). Комиссия представила свой первый доклад в 1949 г. Кроме того, она образовала несколько небольших вспомогательных рабочих групп для проведения научных исследований и социологических опросов. Основными целями Комиссии были выработка рекомендаций по совершенствованию местного и городского управления, а также ликвидация коррупции и системы кормлений.

В 1953 г. конгресс учредил комиссию, аналогичную гуверовской по составу, но с более широкими задачами: реформы конституционной системы, механизма управления, финансирования управленческой деятельности и т. п.

Сегодня органы государственного управления США склонны, помимо этого, прибегать к услугам консультантов, частных фирм, специализирующихся на проблемах организации, к работам, ведущимся в школах государственного управления при основных университетах страны.

§ 4. Административная реформа в Великобритании

Речь пойдет о весьма характерном для британской системы приеме — создании «королевских комиссий», которые все чаще берутся за образец во Франции. Эти комиссии в большинстве своем или полностью состоят из видных независимых представителей администра-

ции, парламента, университетских кругов, судей, предпринимателей. Они наделены обширными специальными полномочиями, могут обращаться к общественности с призывами дать различного рода свидетельские показания, имеют право проводить расследования и вести важные технические изыскания. Одним словом, полученные результаты имеют шумную рекламу.

Правительство публикует доклад комиссии, который обычно носит имя ее председателя. В нем содержатся выводы, к которым пришла комиссия. Однако, если у какого-либо ее члена имеется особое мнение, оно тоже получает отражение. В докладе имеется приложение, где помещаются все документы, статистические данные, исследования, на которые опиралась комиссия.

Среди докладов, относящихся к области административной реформы, можно выделить доклад Мауда 1969 г. о реформе местного управления (см. раздел III главу I) и доклад Килбрандона 1973 г. о правопреемстве регионов (см. раздел III, главу IV).

Часть II. Перманентная реформа:

Центральный комитет по изучению стоимости содержания и эффективности государственной службы

В некотором смысле Счетная палата и есть орган, превращающий административную реформу в постоянное явление, тем более что начиная с 1948 г. Счетная палата наряду с критическими замечаниями формулирует предложения по совершенствованию работы государственного аппарата и проведению реформ.

Кроме того, чтобы обеспечить непрерывность деятельности Счетной палаты в области административной реформы, двумя постановлениями, от 2 июля и 24 сентября 1973 г., создана межминистерская комиссия, на которую возложена реализация опубликованных в докладе рекомендаций. Отсюда ее наименование — Комиссия по реализации.

Но постепенно начиная с 1946 г. среди многочисленных государственных институтов, занимавшихся административной реформой, один орган завоевал исключительное положение. Это Центральный комитет по изучению стоимости содержания и эффективности

государственных служб, созданный декретом от 9 августа 1946 г., преобразованный затем декретами от 20 апреля 1954 г., 14 октября 1960 г. и 4 сентября 1963 г. Ныне он действует на основе декрета от 8 апреля 1975 г. Ему поручено вести исследования и разрабатывать меры, необходимые для «снижения издержек и повышения качества и эффективности работы служб» в системе государственного управления. Комитет вышел далеко за рамки этих задач и занимается разработкой и решением актуальных проблем, возникающих в области государственного управления. Он даже может представлять проекты нормативных актов. Возглавляемый первым президентом Счетной палаты, Комитет действует в тесном контакте с этой весьма высокой инстанцией, большая роль которой в проведении административной реформы уже отмечалась, а также с Комиссией по проверке счетов публичных предприятий и Палатой бюджетной дисциплины. В него входят представители различных инспекций, что позволяет обобщать факты и координировать предложения, собранные при проведении инспекций¹. Деятельность Комитета распространяется на министерства, публичные учреждения, местные коллективы; на акционерные общества, в которых государство является держателем более 20% акций; на организации, получающие субсидии или гарантии от государственной казны.

Центральный комитет по изучению стоимости содержания и эффективности государственных служб

¹ В соответствии с декретом от 8 апреля 1975 г. в состав Центрального комитета по изучению стоимости содержания и эффективности государственных служб входят: Первый президент Счетной палаты; президент; два члена финансовой комиссии Национальной ассамблеи; два члена ее аналога в Сенате; член Счетной палаты; член Государственного совета; Генеральный секретарь правительства; Генеральный комиссар по вопросам планирования; директор бюджета; директор Государственной службы; член общей административной инспекции Министерства внутренних дел; член общей инспекции заморских территорий Франции; контролер вооруженных сил; член Генеральной инспекции финансов; префект; четыре председателя профессиональных организаций служащих; мэр или генеральный советник; директор периферийных служб; видный специалист в области управления предприятиями. Всего — 24 члена.

проводит исследования, привлекая к своей работе государственных служащих различных министерств и ведомств. Он может образовывать специализированные группы, которые проводят исследования по своей собственной инициативе или по просьбе правительства. С момента своего создания Комитетом опубликовано девять докладов — в 1947, 1948, 1950, 1963, 1967, 1971 и 1976 гг.

В своей работе Комитет сталкивается с трудностями, вызываемыми различными причинами: некоторым разочарованием, когда предлагаемые реформы не получают одобрения правительства; нехваткой времени у членов Комитета (вследствие выполнения ими еще и основной работы) для активного участия в его деятельности; отсутствием полного содействия участникам исследований со стороны администрации, кстати также занятым на основной работе.

Однако и будучи таким, каков он есть, Комитет выполнил ряд замечательных работ, представляющих собой незаменимый документальный источник для науки государственного управления. В качестве примера можно привести перечень проблем, затронутых в докладе 1976 г. (объемом в 206 страниц).

1. Организация и методы работы органов государственного управления:

- дипломатические должности и экономическая информация;

- содержание и улучшение деятельности государственных служб в районах, где сокращается численность населения;

- продажа официальных изданий государственных органов;

- создание и хранение административных архивов;

- бюджетный режим и отчетность центров обработки информации;

- процедуры обследования, предвещающие декларацию о признании общественной полезности, и другие административные акты;

- использование стоимостного анализа при изучении деятельности государственных служб.

2. Деятельность государства в области образования:

— связи между высшими учебными заведениями и промышленностью;

— предварительная подготовка персонала общей администрации;

— службы, отвечающие за обучение и повышение квалификации управленческого персонала учреждений здравоохранения и социального обеспечения;

— деятельность государства в области поднадзорного обучения.

3. Деятельность государства в социально-экономической области:

— создание и выпуск приспособлений для лиц, страдающих физическими недостатками;

— организация и деятельность донорской службы;

— организация медицинских консультаций вне лечебных учреждений;

— медицинское и социальное просвещение;

— порядок обращения за социальной помощью;

— деятельность государства по информированию и защите потребителей;

— уничтожение твердых отходов.

Необходимо расширить возможности Комитета, дав в его распоряжение референтов, занятых полный рабочий день, и обеспечив публикацию специальных докладов, которые в настоящее время остаются конфиденциальными.

Часть III. Проведение реформы на базе эксперимента

Другим методом проведения реформы, который используется в основном с 1962 г., служит эксперимент. Как уже отмечалось (см. введение), метод эксперимента в общественных науках обычно не применяется, хотя современные приемы «моделирования ситуаций» позволяют проводить своего рода лабораторные опыты.

Но использовавшаяся начиная с 1962 г. процедура заключалась в том, что реформе периферийной службы и региональной системы предшествовал эксперимент в пяти департаментах и двух региональных округах. Межминистерской комиссии (реорганизованной декретом от 30 апреля 1964 г.) было поручено наблюдать за прохождением эксперимента, постепенно внося

в него соответствующие поправки, до тех пор пока реформа не была осуществлена декретом от 14 марта 1964 г.

Можно привести также пример эксперимента с бюджетным финансированием, который проводило с 1971 г. Министерство обороны в отношении управленческих структур соединений и родов войск.

Данный прием позволяет избежать крушений и в то же время проводить реформу постепенно. К нему прибегали и в других областях деятельности, в особенности в юриспруденции с изданием декрета от 13 октября 1965 г. об учреждении должности судьи, готовящего дело к судебному разбирательству.

Однако здесь имеется тот недостаток, что наносится ущерб принципу равенства всех граждан перед законом. Но все же Государственный совет решил, что экспериментальное введение новой процедуры не наносит ущерба принципу равенства, если процедурная новелла в качестве эксперимента носит временный характер и подлежит постепенному распространению на всю территорию страны с учетом возможностей администрации.

Часть IV. Проведение реформы с помощью частных организаций

В сравнительном плане следует отметить два способа, образцом которых послужила практика, весьма распространенная в США, но к которой во Франции прибегают исключительно редко:

а) обращение к услугам консультантов специально для проведения административной реформы. В развивающихся странах эти консультанты работают на основе контрактов, заключенных с международными организациями (ЮНЕСКО, ОЭСР);

б) обращение к частным организациям, специализирующимся на вопросах организации управления (например, обследование администрации Республики Берег Слоновой Кости Комиссией общих исследований по научной организации труда в 1964 г.).

Сильной стороной этих приемов является то, что консультанты или исследовательская организация полностью сосредоточиваются на изучении проблемы. Недостаток же заключается в том, что нередко лица,

которым поручена подготовка предложений по реформе, не имеют достаточного управленческого опыта и лишены возможности увидеть администрацию «изнутри». К недостатку второго способа следует отнести и то, что обычно он дорого обходится, а за псевдонаучной фразеологией нередко скрывается констатация очевидных вещей и поверхностно проведенные исследования¹. Исследования, проводимые во Франции Центральной службой организации и метода, менее претенциозны, зато, без сомнения, более эффективны и реалистичны. Большую ценность могут представлять ведущиеся в этой области исследования в учебных заведениях (дипломные и курсовые работы, диссертации, труды исследовательских групп и т. п.).

Ни один из указанных способов не применяется в чистом виде, чаще всего они сочетаются с другими. Что касается Франции, то следует констатировать явно выраженную тенденцию к институционализации административной реформы с учреждением при каждом правительстве, помимо существующего на постоянной основе Центрального комитета, должности Государственного секретаря, ответственного за административную реформу.

Книгу Ланза «Проекты административной реформы во Франции» (1968) можно с уверенностью назвать одной из лучших работ в этой области. Изложив основные направления и методологию реформы, автор знакомит читателя с 270 проектами реформы государственного управления. Некоторые из этих проектов нацелены на преодоление политического кризиса или снятие психологической напряженности в отношениях между управляющими и управляемыми. Другие менее амбициозны и стремятся лишь приспособить администрацию к экономическим и техническим потребностям современного мира. Таким образом, речь идет либо о реформах структурного характера (министерств, местных коллективов), либо о реформе методов управления (использовании персонала, организации труда, модернизации и т. п.).

¹ Так, кредиты, предоставленные частным организациям для разработки вопросов реорганизации Министерства оснащения и развития территорий, составили 6 млн. франков.

Раздел II

ОРГАНИЗАЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПЕРИФЕРИЙНЫХ СЛУЖБ

Проблема должна рассматриваться здесь не с точки зрения конституционного и административного права, а исключительно под *организационным* углом зрения. Все вопросы будут освещаться преимущественно исходя из опыта Франции, что не исключает экскурсы в зарубежную практику, особенно Англии и США.

Предметом рассмотрения будут пять вопросов: руководство правительством, специализация министерств, внутренняя организация министерств, периферийные службы, децентрация управления.

Глава I

РУКОВОДСТВО ПРАВИТЕЛЬСТВОМ. КООРДИНАЦИЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМАЯ ГЛАВОЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Наличие главы правительства и специализация министерств (речь о которой пойдет в главе II) еще не решают всех проблем организации управления на уровне центральной администрации. В наше время существует характерная тенденция к сосредоточению специальных управленческих функций в руках премьер-министра, председателя Совета министров при Четвертой республике. При них образуются специальные службы, организованные в виде министерств, государственных секретариатов, верховных комиссариатов, управлений или других государственных учреждений.

Подобное явление объясняется ростом горизонтальной специализации, тогда как министерства создаются как следствие вертикальной специализации. Это означает, что в наши дни ряд управленческих функций приобретает межведомственный характер и их исполнение обеспечивается непосредственно авторитетом главы правительства. Сдвиг в этом направлении наметился еще в 1946 г., и с тех пор движение не перестает разрастаться. На практике речь идет об осуществлении координации деятельности министерств. Но если первоначально эта координация носит функциональный характер, то впоследствии она обеспечивается путем создания дополнительных органов управления.

Часть I. Функциональная координация

Если глава исполнительной власти должен на практике обеспечивать межведомственную координацию, что вытекает из его конституционных прерогатив и логики управления, то у него не всегда есть для этого реальные возможности и средства. Постепенно складывается такое положение, когда функциональная координация осуществляется под его эгидой, но при посредничестве специальных органов.

Эта относительно классическая разновидность координации обеспечивается двояко: материально и интеллектуально.

А. Материальная координация: Генеральный секретариат правительства

С управленческой точки зрения координация состоит в обеспечении единства действий правительства и гармоничном сочетании политики, проводимой различными министерствами. Тогда как в Великобритании подготовкой заседаний кабинета и согласованием действий министерств занимается специальный орган — «Cabinet office», — во Франции долгое время противились идее создания такого института. При Третьей республике считалось, что управленческий орган с координационными функциями несовместим с парламентским режимом: согласование вопросов между министерствами было политическим мероприятием, тесно связанным с коллективной ответственностью правительства, и не должно было обеспечиваться каким-либо

административным органом. Однако официальное признание функций председателя Совета министров в 1936 г. повлекло за собой создание Генерального секретариата правительства, который, впрочем, существовал лишь на бумаге, так как парламент отказывался отпустить необходимые для его работы денежные средства.

Этот орган был воссоздан в 1943 г. в Алжире при французском Комитете национального освобождения, а пост Генерального секретаря был доверен Луи Джо-ху. Ордонансом от 3 июля 1944 г. Генеральный секретариат правительства был реорганизован и уже не прекращал своей деятельности.

В дальнейшем этот институт непрерывно развивался. Генеральный секретарь, который начиная с 1946 г. назначается членом Государственного совета, руководит административными службами секретариата, а кроме того, несет персональные обязанности. Он является секретарем Совета министров и ведет протоколы его заседаний. Лишь начиная с 1944 г. высокопоставленный государственный служащий присутствует на заседаниях правительства и составляет протокол. До 1939 г. традиционно действовало запрещение делать записи во время заседаний Совета министров.

В Генеральный секретариат входят четыре службы: законодательная, занимающаяся оформлением проектов законов и декретов (сейчас она сильно разрослась, так как ей поручено следить за соблюдением разграничения законодательной и регламентарной компетенции, предусмотренного ст. 34 и 37 Конституции); служба подготовки заседаний правительства; служба связи с парламентом, которой поручено хранение законопроектов и передача принятых законов в «Журналь офисьель» для публикации; служба изучения и документации.

Б. Интеллектуальная координация

С давних пор считается, что координация достижима только при согласовании позиций на переговорах. Отсюда вытекает идея создания различных многосторонних комиссий, которая на каком-то этапе становится манией. Встречи представителей заинтересованных министерств, создание межведомственных комиссий,

состав которых стал более или менее классическим,— эта каждый раз повторяющаяся схема позволяет обеспечить координацию на основе обмена мнениями, дающими министрам основания для выводов.

Очевидно, есть средство каким-то образом институционализировать координацию «путем обмена мнениями» — создать постоянный секретариат, подчинив его непосредственно премьер-министру, что позволит добиться определенного прогресса.

Генеральный секретарь межминистерского комитета будет тогда обладать собственными полномочиями. Впрочем, мы сталкиваемся с такой системой, когда проблемы координации решаются «путем создания дополнительных органов» (например, Генеральный секретариат межминистерского комитета по вопросам экономического сотрудничества в Европе, Всеобщая конфедерация торговли и промышленности).

Второй способ, о котором стоит поразмыслить,— это учреждение должности министра-координатора. Во Франции и в других странах к нему время от времени обращались, но все попытки добиться координации таким путем оказались неудачными. Считается, что, работая под руководством главы исполнительной власти, министр должен выполнять специальные поручения по координации деятельности управлений различных министерств. Практика, в особенности опыт 1936 г., наглядно показывает всю деликатность и сложность положения такого министра. Хотя он и выступает от имени главы правительства, в случае столкновения со спецификой министерств у него не оказывается собственных возможностей действовать. Поэтому приходится давать ему конкретные поручения, чтобы хоть чем-то его занять. Сам принцип должностного равенства министров ведет к тому, что как во Франции, так и за ее пределами попытки такого рода до сего дня не дали удовлетворительных результатов.

Часть II. Координация посредством создания дополнительных органов

В управленческой деятельности наряду с координацией путем обмена мнениями под руководством премьер-министра все большее развитие получает координа-

ция при помощи создания, если так можно выразиться, дополнительных органов. Такой способ координации является самым современным и представляет наибольший интерес.

Координация посредством создания дополнительных органов тесно связана со специализацией министерств, или, если быть более точным, с сомнениями в целесообразности последней.

Приходится констатировать, что в силу естественного хода событий, а не каких-то сознательных действий по определенному плану министерская специализация в ее нынешнем виде носит в основном статичный характер и нефункциональна. Координация в этом случае состоит в замене вертикального механизма горизонтальным.

Вся экономика современных систем координации исходит из идеи обеспечения горизонтальной координации по отношению к вертикальной специализации. Вполне логично, что мы встречаемся с ней на уровне округов и департаментов. В настоящее время это общая тенденция совершенствования организации управления. Необходимо знать, какие способы конкретно применяются для обеспечения координации.

А. Способы координации посредством создания дополнительных органов

Существуют три основных способа: делегация полномочий (комиссии, высокому комиссариату, ведомству при премьер-министре); создание миссии; образование публичного учреждения.

а) Цель комиссий или комиссариатов состоит в том, чтобы с их помощью под руководством премьер-министра обеспечивать решение различных управленческих задач, затрагивающих деятельность нескольких министерств и имеющих жизненно важное значение. Таими учреждениями являются Генеральный комиссариат по планированию, Комиссия экономического развития страны, DGRST*, Комиссариат по туризму и т. д.

* Главное управление по научно-техническим исследованиям.— *Прим. перев.*

Иногда посредниками между премьер-министром и руководством комиссии или комиссариата выступают министры при премьер-министре. Но это не обычные министры. Они входят в аппарат премьер-министра и действуют непосредственно от имени и по поручению последнего. К таковым относятся Государственный министр, отвечающий за государственную службу; Государственный министр, ответственный за научные исследования, исследования в области ядерной энергетики и космоса; министр при премьер-министре, отвечающий за планирование развития территорий; государственный секретарь по туризму (декрет от 7 апреля 1967 г.). В том, что касается координации, премьер-министр сохраняет за собой полномочия решать все вопросы по существу. Однако положение может быстро измениться и привести к рождению новых министерств, которые должно рассматривать уже иначе, то есть как функциональные органы управления (см. главу II).

В качестве примера можно привести Комиссию по информатике, образованную декретом от 8 октября 1966 г. Она подчиняется премьер-министру, и ей поручен надзор за проведением всеми министерствами и ведомствами, а также публичными и парапубличными службами общей политики в области информации. Комиссия обеспечивает необходимые контакты между заинтересованными министерствами; вносит на рассмотрение премьер-министра предложения по координации; обеспечивает связь между заинтересованными ведомствами, профессиональными организациями и промышленными предприятиями. Наконец, при Комиссии по информатике создан научно-исследовательский институт информатики и автоматки (I. R. I. A.). Весьма часто используется такой прием: при комиссии или высоком комиссариате создается научно-исследовательская или административная организация, чье положение оказывается более стабильным, чем у ведомства, которому она подчиняется¹.

¹ Следует отметить, что декретом от 16 октября 1974 г. Комиссия по информатике была упразднена. Ее функции были переданы Генеральному директору промышленности в Министерстве промышленности и научных исследований. Вместо I.R.I.A. декретом от 27 декабря 1979 г. под административной

б) Второй способ — это создание миссий. В его основе лежит та же идея, но отличительной особенностью является то, что миссия носит временный характер. Речь идет о сравнительно малочисленной организации, призванной решить конкретную задачу. В сферу ее деятельности входят вопросы, относящиеся к компетенции многих министерств, поэтому в силу необходимости она подчинена премьер-министру (например, межминистерская миссия по развитию побережья Лангедок-Русильона и т. п.). (См. раздел I, главу II.)

Необходимо отметить, что в бюджетном или финансовом плане оба эти способа не обеспечивают достаточной автономии, так как в обоих случаях общая линия поведения диктуется бюджетными ассигнованиями.

в) В последнее время все больше ориентируются на третий способ, тем более что все три существуют независимо друг от друга, а именно на создание публичных учреждений, обладающих бюджетной и имущественной автономией. Это позволяет их администрации, подчиняющейся непосредственно премьер-министру или специально уполномоченному министру, решать задачи координации.

Вот два типичных примера: действующий с 1945 г. Комиссариат по атомной энергии и созданный сравнительно недавно, в 1961 г., Национальный центр космических исследований. В обоих случаях пришли к выводу, что таким путем удастся добиться наилучшей координации работы, в которой до этого участвовали организации, зависевшие от многих министерств.

Разумеется, при выборе одного из указанных трех способов преобладает голый эмпиризм, так как организация с координационными функциями может быть подчинена премьер-министру или другому министру, который в силу этого берет на себя до некоторой степени функции межведомственной координации. Наилучшим тому примером служит Комиссариат по планированию, который действовал под руководством

опекой министра промышленности был создан Национальный научно-исследовательский институт информатики и автоматизации (I.N.R.I.A.). Органы межведомственной координации постепенно переподчиняются традиционным министерствам. Может быть, такова закономерность их эволюции, кто знает...

председателя Совета министров. Одно время, с 1954 по 1962 г., он подчинялся министру финансов, а сегодня вновь подчинен премьер-министру. Можно привести и другие примеры: Служба информации или Служба хранения документации и борьбы со шпионажем.

. Б. Последствия применения новых способов координации

Постараемся определить воздействие недостатков традиционных способов и плюсов новых на организацию управления. Его можно проследить на трех уровнях: как это отражается на служащих новых организаций, на самом премьер-министре и, наконец, на традиционном понимании организации министерств.

1) Если смотреть на проблему с точки зрения влияния на служащих новых организаций, то суждение будет в равной мере справедливо для всех служащих, занятых в специализированных органах, так как организации с координационными функциями относятся в основном к таковым. Наиболее энергичные служащие (или те, кто имеет большую поддержку) ориентируются на новые организации с координационными функциями. Опасность в этом случае, как и в случае со специализированными органами, состоит в создании своего рода аристократии в рамках государственной службы, так как перед служащими, работающими в малочисленных координационных организациях, стоят более увлекательные задачи, чем перед их коллегами, занятыми в традиционных органах управления. С точки зрения психологии администрации такое положение представляется очень серьезным, так как может вызвать озлобление и усугубить трудности с набором персонала на средние управленческие должности в государственной службе.

2) Весьма существенны последствия применения определенных способов координации для премьер-министра. В силу того что при нем создаются организации с координационными функциями, он оказывается окруженным как бы ореолом координационных служб. Их дальнейшее развитие ведет к появлению правительства внутри правительства, или, если так можно выразиться, к противопоставлению «целевого управления» обычному. Вследствие использования органов горизон-

тального управления в противовес вертикальным возникает значительная перегрузка центральных органов управления, которая приходится на премьер-министра, вынужденного руководить большим числом вверенных ему организаций.

3) Рассматриваемая проблема дает пищу для размышлений о целесообразности внутренней организации самих министерств. То, что благодаря горизонтальному членению количество организаций с координационными функциями продолжает множиться, свидетельствует о несоответствии нынешней специализации министерств современным потребностям. И чем большее развитие получают организации с координационными функциями (особенно ныне действующие), тем более это становится очевидным. Возможно, все это приведет к новой специализации министерств на основе пересмотра их компетенции (см. главу II).

Создавшееся положение хорошо иллюстрирует такой пример. Декрет от 7 апреля 1967 г., которым было образовано правительство Помпиду, предусматривал пост министра при премьер-министре по вопросам планирования и развития территорий. Его создание повлекло за собой дебаты в Национальном собрании, и, отвечая на запрос одного из депутатов, премьер-министр сказал: «То, что развитие территорий доверяется министру при премьер-министре, ничуть не меняет характера управления в этой области». Иначе говоря, посредством развития новых способов координации происходит перераспределение компетенции между министерствами.

Можно поставить вопрос так: не сказывается ли чрезмерное обилие механизмов осуществления координации отрицательно на ней самой; не ведет ли перераспределение задач внутри администрации к тому, что реальной координации так и не происходит?

Подобное развитие событий тем более нежелательно, что оно тесно связано с соображениями «дозировки министерских постов». Кроме того, нередко координационные службы подчиняются отдельным министрам, ускользая тем самым из-под контроля премьер-министра. Примером тому служит состав седьмого правительства Пятой республики (декрет от 22 июня 1969 г.). Прерогативы премьер-министра в области

научно-технических исследований, атомной энергии, изучения космоса, которые он осуществлял через посредство министра при премьер-министре, были переданы, с согласия конституционного совета (решение от 9 июля 1969 г.), министру промышленного и научного развития, преемнику полномочий министра промышленности.

Аналогичное явление наблюдается и в отношении восьмого правительства Пятой республики, образованного декретом от 12 июля 1972 г. Пост министра при премьер-министре, ответственного за планирование и развитие территорий, упраздняется; Комиссариат по планированию подчиняется непосредственно премьер-министру, а комиссия экономического развития страны отныне передается суперминистерству развития территорий, оснащения и туризма. Кроме того, Министерство промышленного и научного развития потеряло сферу торговли и ремесла, которая была выделена в самостоятельное министерство. Напротив, при премьер-министре было сохранено созданное в 1971 г. Министерство охраны природы и защиты окружающей среды.

Положение снова изменилось с созданием правительства Ширака (декреты от 28 и 31 мая, 6, 8, 14, 20 и 21 июня 1974 г.). Изменения выразились в том, что некоторые функции (в области развития территорий, научных исследований по вопросам атомной энергии и освоения космоса, молодежи и спорта, туризма, охраны окружающей среды), рассматривавшиеся ранее как межведомственные, теперь поручены отдельным министрам. Это еще раз доказывает (если отвлечься, конечно, от соображений, связанных со сравнительной значимостью министерских постов), что перестройка министерств вызвана передачей им этих функций.

Образование правительства Барра привело к новым изменениям в механизме осуществления координации. Общая тенденция развивается в направлении уменьшения числа координационных инстанций. Создание межминистерских советов (под председательством президента республики) или межминистерских комитетов (под председательством премьер-министра) является признаком возврата к классическим способам координации путем обмена мнениями.

Глава II

СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ МИНИСТЕРСТВ

На практике специализация министерств соответствует классификации функций государственного управления и принадлежит к одному из основных вопросов, разрабатываемых наукой государственного управления.

Приспособление государственного управления к оптимальному решению стоящих перед ним задач вело к дальнейшему росту специализации. Одновременно существует обратная тенденция — к объединению функций.

Часть I. Постепенная специализация управленческих функций

Центральные государственные органы и зависящие от них периферийные службы осуществляют почти все управленческие функции. Интересно проследить процесс их вычленения. Не обязательно углубляться в далекое прошлое; исследование вопроса можно начать со времен революции. Законами, принятыми в период с 27 апреля по 15 мая 1791 г., было учреждено шесть министерств: юстиции, внутренних дел, налогов и общественных доходов, военное, военно-морское, иностранных дел.

Такая структура сохранилась с незначительными изменениями вплоть до Июльской монархии. Если исключить отсюда Министерство юстиции с его специфической задачей руководства судами, которая относится скорее к судебной функции, то собственно управлением занимаются пять остальных министерств. С другой стороны, оба военных ведомства и Министерство иностранных дел решают весьма специфические задачи, связанные с внешними сношениями Франции, в рамках которых собственно управленческие функции носят второстепенный характер¹. На практике все

¹ В 1802 г. наряду с Военным министерством создается его дублер — Министерство военной администрации. Его создание представляет интерес с точки зрения науки государственного управления, так как, помимо прочих причин, его появление связано с попыткой отделить применительно к армии управленческие задачи от чисто военных.

управленческие задачи полностью осуществляются Министерством внутренних дел и в меньшей степени Министерством финансов.

Большинство специализированных министерств выделилось из Министерства внутренних дел¹ в результате своеобразного «размножения делением»². Это министерства: народного образования (1824), общественных работ (1830), изящных искусств (1834), почт, телеграфа, телефона (1879), сельского хозяйства (1881), торговли (1881; его предшественники существовали при Первой империи и в 1831 г.), труда (1906), гигиены и общественной благотворительности (1920). Фактически Министерство внутренних дел предназначено для решения задач *внутреннего* управления, поэтому создание специализированных министерств должно было бы привести к его естественному исчезновению, что, кстати, предсказывал в начале века Анри Шардон. Впрочем, нередко такие предсказания делаются и сегодня. На практике неотъемлемой функцией этого министерства остается руководство полицией и опека над публичными коллективами. Правда, управление полицией может быть поручено специализированному министерству³, а опека над местными коллективами — специализированным министерством по вопросам, относящимся к их компетенции, как это сделано в Англии. В настоящее время французская теория «соуправления» перестает рассматривать префектов, являющихся представителями центрального

¹ Согласно «Королевскому справочнику» 1816 г., Министерство внутренних дел было наделено полномочиями 33 видов, а его бюджет уступал только военному ведомству.

² Это выражение впервые использовал Шено в книге «Административные институты Франции» (1954).

³ Речь идет об управлении личным составом и полицейскими службами, а не о Министерстве общей полиции в том виде, как оно существовало с 1798 по 1818 г. Либеральная концепция полиции со времен Третьей республики исходит из того, что в обычных условиях полицейские полномочия находятся в руках местных властей.

После вступления в силу закона от 9 июля 1966 г. об организации общенациональной полиции и создании Генерального секретариата по вопросам полиции полицейские службы обладают более ярко выраженной автономией в рамках Министерства внутренних дел. Но в 1969 г. Генеральный секретариат по вопросам полиции был упразднен.

правительства на местах, как непосредственных подчиненных Министра внутренних дел, полагая, что они завясят непосредственно от главы исполнительной власти¹.

Во Франции постепенная специализация управленческих функций нередко вызывалась политическими соображениями, необходимостью распределять полномочия внутри коалиционного правительства. Начиная со второй половины XIX в. она многим обязана изменению роли государства. Рост числа функций, выполняемых государством, повлек за собой количественный рост управленческих задач. Но представляется, что основной причиной специализации была необходимость разделения труда в рамках существующих управленческих структур, а также тенденция к автономии административных подразделений, выполняющих однотипные функции. Тесная связь между управленческими функциями и их организационным оформлением ставит проблему их взаимной адаптации, которая уже рассматривалась выше (см. раздел I, главу II).

Часть II. Объединение управленческих функций: суперминистерства

Тенденция, описанная выше, ведет к своего рода функциональной «атомизации», когда организационные формы управления развиваются в сторону все более жесткого приспособления к выполняемым ими задачам. Но эта тенденция должна сочетаться с обратной — к объединению однопорядковых управленческих задач в интересах наибольшей эффективности управления. Обе тенденции сосуществовали всегда и не являются взаимоисключающими, так как они соответствуют двум различным подходам к задачам управления. Точно так же отлична и область их применения. Если в одном случае речь идет о простом приспособлении администрации к выполняемым ею задачам, то в

¹ Этот вопрос, вне всякого сомнения, широко обсуждался при проведении реформ, предусмотренных декретом от 14 марта 1964 г., но он был решен в пользу сохранения прежнего положения, и Министерство внутренних дел продолжает управлять корпусом префектов.

Другом — о политике распределения управленческих функций. Парадокс заключается в том, что некоторое объединение функций уже существовало в начале процесса, рассмотренного нами, и происходящее сейчас напоминает судорожные попытки восстановить прошлое.

Планы объединения министерств восходят к первой половине XIX в.¹. Самые значительные попытки в этом плане были предприняты в XX в., и это делает их провал еще более знаменательным. Горячим сторонником объединения управленческих функций был Леон Блюм, и именно ему принадлежит инициатива разработки проектов создания «суперминистерств»². Став в 1936 г. председателем Совета министров, он попытался провести свои проекты в жизнь, сосредоточить все правительственные функции в шести суперминистерствах, руководители которых единственные получали право заседать в Совете министров. Это должны были быть министерства национальной обороны, общего управления, внешних сношений, финансов, национальной экономики и национальной солидарности. Оппозиция служб Министерства финансов и сопротивление некоторых политических партий помешали Блюму реализовать идею создания комплексного Министерства национальной экономики. Однако в остальном объединение управленческих функций получило одобрение либеральных партий и должно было бы просуществовать какое-то время. Реформа потерпела неудачу не столько по техническим причинам, которые сегодня представляются второстепенными, сколько по политическим, так как нарушала принцип равенства министерских постов. Последующие правительства вернулись на путь дробления управленческих функций, а война заставила забыть о проектах реформы.

¹ В качестве одного из примеров можно привести «план Рабурдена» — героя романа Бальзака «Служащие». Согласно этому плану предполагалось оставить только три министерства: обороны, внутренних дел и финансов, иностранных дел и юстиции.

² Этот тезис был высказан Леоном Блюмом в 1918 г. в опубликованной без указания имени автора работе, озаглавленной «Письма по вопросу о правительственной реформе». Речь шла об издании статей, появившихся в 1917—1918 гг. в «Ревю де Парп». Леон Блюм вернулся впоследствии к этим идеям в книге «Правительственная реформа» (1936).

1) Экономика и финансы

После освобождения ордоансом от 23 ноября 1944 г. было вновь создано Министерство национальной экономики. Но в отличие от своего предшественника 1936 г. оно не охватывало Министерства финансов, так как такая попытка могла бы опять закончиться провалом. Правда, с 1954 по 1962 г. Министерству финансов был придан Генеральный комиссариат по планированию, что давало возможность заниматься экономическими проблемами в сотрудничестве с зависевшими от министерства государственными секретарями. Но специализированные экономические ведомства, как-то: промышленности, сельского хозяйства, общественных работ, несколько от него не зависели, об этом не было даже речи в предложениях по расширению министерства¹.

В пользу объединения экономических ведомств говорит структура правительства, образованного Ги Молле в 1956 г. В него входило Министерство по проблемам экономики и финансов, которому подчинялись шесть государственных секретарей (по бюджету; сельскому хозяйству; реконструкции; почт, телеграфа, телефона; экономическим вопросам; общественным работам) и четыре заместителя государственного секретаря (по реконструкции, торговому мореплаванию, сельскому хозяйству и промышленности). Но в рамках правительства это было единственное суперминистерство. Преемники Ги Молле при Четвертой республике отказались от этой честолюбивой затеи.

Большое место объединению функций в организации управления экономикой и финансами отводил декрет от 7 апреля 1967 г. Министерству экономики и финансов были подчинены государственный секретарь по бюджету и государственный секретарь по внешней торговле. Множество других ведомств также занималось экономической деятельностью, а кроме того, Министерство сельского хозяйства оставалось полностью независимым. Однако письмо премьер-министра Мишелю Дебре, бывшему тогда министром экономики и финансов, уполномочивало его координировать

¹ По поводу создания суперминистерств см. предложения Ментона (1947), Годена и Ношера (1951), Катриса (1952).

деятельность хозяйственных министерств без вмешательства премьер-министра.

В настоящее время события развиваются в противоположном направлении. В третьем правительстве Барра (1978) Министерство финансов распалось на два ведомства: Бюджетное министерство (в него входят бюджетное управление, управление государственной отчетности, генеральные дирекции налогов и таможен) и Министерство экономики (в него входят управления казначейства, прогнозирования, страхования, надзора за ценами и соблюдением правил конкуренции).

2) Министерство по социальным вопросам

Декретом от 20 января 1966 г. было проведено слияние двух ранее самостоятельных ведомств: здравоохранения и народонаселения, с одной стороны, и труда — с другой,— и образовано Министерство по социальным вопросам (см. также декреты от 22 февраля, 6 и 7 июля 1966 г. и постановления от 15 июля, 10 августа и 6 октября 1966 г.).

Слияние министерств происходит двояко. Это может быть своего рода федерация из двух ведомств, каждое из которых практически сохраняет свою индивидуальность в рамках суперминистерства. И наоборот, слияние может быть более широким, всеобъемлющим, с почти полным исчезновением прежней организации и созданием новых горизонтальных органов, знаменующих появление новых управленческих задач, решение которых возможно только на полностью обновленной основе. Министерство оснащения, по крайней мере вначале, было примером первого рода, а Министерство по социальным вопросам — второго.

Организационная структура внутри страны и зарубежные службы двух бывших министерств подверглись резкой критике со стороны Центрального комитета по изучению стоимости содержания и эффективности государственной службы в 1963, 1964 и 1965 гг. Вслед за критикой стали поступать конкретные предложения, которые, кстати, не заходили столь далеко, как принятые в конечном итоге в 1966 г. решения. Прежде всего речь шла о том, чтобы, принимая во внимание связь, существующую между проблемами

гигиены, социального обеспечения, народонаселения и труда, создать министерство, способное проводить единую политику в этих областях. Нужно учесть и то обстоятельство, что после реформ 1953 и 1955 гг. решения по всем вопросам, касавшимся социального обеспечения, принимались Министерством внутренних дел, а на местах — префектурами и Министерством здравоохранения.

В результате реформ, осуществленных декретами от 14 марта 1964 г. (см. главу IV), и создания декретом от 30 июля 1964 г. Управления социальной и санитарной службы (D.A.S.S.) в департаментах все медицинское и социальное обслуживание было сосредоточено в одном учреждении, что предвосхитило на местном уровне ту роль, которую Министерство по социальным вопросам должно было сыграть в масштабах страны. Таким образом, реформа периферийных служб опередила реформу министерства.

Министерство по социальным вопросам состоит из 7 генеральных дирекций или управлений, некоторого числа автономных служб и приданных ему учреждений.

Объединение не проходило безболезненно. В медицинских кругах раздавались жалобы, что больше нет министерства, которое представляло бы их интересы. Когда в июне 1969 г. формировалось правительство Шабан-Дельмаса, врачи потребовали восстановления Министерства здравоохранения. Но оно не могло сразу положить конец объединению, которого добились с таким трудом. Поэтому в двух декретах от 10 июля 1969 г., относящихся к организации соответствующих министерств, предусматривалось наличие служб, находящихся в общем подчинении двух министров: Генеральной инспекции по социальным вопросам, управления общей администрации, кадров и бюджетного управления, службы научных исследований и планирования, отдела международных связей. Кроме того, оба министра совместно руководят служащими, находящимися в общем подчинении (в особенности гражданскими администраторами).

В июле 1972 г. снова было создано Министерство по социальным вопросам, которое возглавил Эдгар Фор. К этому министерству перешли все полномочия

Министерства труда 1969 г., а также права в области социального обеспечения, принадлежавшие ранее (с 1969 г.) Министерству здравоохранения. Министерство здравоохранения осталось, но оно сохранило в социальной области только те полномочия, которые непосредственно связаны со здравоохранением.

В конечном итоге складывается впечатление, что от идеи создания суперминистерства по социальным вопросам в правительстве Ширака 1974 г. полностью отказались. И действительно, созданы два министерства: Министерство труда, куда отошли вопросы, связанные с социальным обеспечением, и при котором имеется государственный секретариат по делам рабочих-иммигрантов, и Министерство здравоохранения, при котором имеется государственный секретариат по вопросам социальной деятельности. Вопросы социального обеспечения сегодня вновь переданы Министерству здравоохранения.

Создавшееся положение является чрезвычайно сложным и может препятствовать эффективной работе двух министерств. Это превосходно иллюстрирует недостаточную стабильность специализации министерств.

3) Национальная оборона

В области национальной обороны попытки к объединению управленческих функций были более успешными. По Конституции 1946 г. непосредственную ответственность за оборону страны нес председатель Совета министров. В 1947 г. создается Министерство национальной обороны, руководителю которого передаются в этой области полномочия председателя Совета министров. В подчинении у министра национальной обороны находятся три государственных секретаря, руководящих тремя родами войск. Подобная организация сохранилась с незначительными изменениями до конца Четвертой республики. С изданием ордонанса от 7 января 1959 г. об организации обороны страны объединение всех функций, относящихся к обороне, казалось обеспеченным окончательно. Действительно, если премьер-министр «несет ответственность за оборону страны (и) осуществляет общее и военное руковод-

ство обороной» (ст. 9), то действующий под его руководством военный министр отвечает за «военную политику, в особенности за организацию, управление, бое- и мобилизационную готовность вооруженных сил, их материально-техническое обеспечение... Ему подчинены все рода войск и службы вооруженных сил, и он несет ответственность за их безопасность».

Но положение вновь изменилось с образованием в июне 1969 г. правительства Шабан-Дельмаса. Министерство национальной обороны было восстановлено, с тем чтобы поручить его Мишелю Дебре. Декрет от 4 июля 1969 г. предусматривал, что министр осуществляет, с одной стороны, полномочия военного министра, а с другой — некоторые переданные ему полномочия премьер-министра, особенно в области межведомственной координации по вопросам обороны, а также в деле руководства научными организациями. Кроме того, ему был подчинен генеральный секретариат национальной обороны.

С созданием в 1974 г. Министерства обороны положение осталось прежним.

4) Размещение производительных сил и уровень жизни

Четвертым суперминистерством было Министерство оснащения и жилищного строительства. Министерство оснащения было создано декретом от 8 июля 1966 г. и включало автономные государственные секретариаты транспорта и жилищного строительства. Но декретом от 7 апреля 1967 г. вновь было образовано самостоятельное Министерство транспорта.

В июле 1972 г. создается комплексное Министерство развития территорий, оснащения, жилищного строительства и туризма, в котором вопросами жилищного строительства ведал специальный государственный секретарь. Итак, Комиссия экономического развития страны, выделившаяся из структуры Министерства реконструкции в 1950 г., воссоединялась с его преемником спустя 22 года.

Речь, таким образом, шла о министерстве, которое должно было проводить общенациональную политику размещения производительных сил, но именно это и

вызвало сложности в отношениях с Министерством внутренних дел и Парижским регионом.

Создание такого суперминистерства поставило на-
чиная с 1972 г. многочисленные технические пробле-
мы, вызванные его громоздкостью. Отметим в этой
связи, что создание суперминистерств имеет свои пре-
делы. Поэтому не приходится удивляться, что при об-
разовании в мае — июне 1974 г. правительства Шира-
ка это суперминистерство развалилось. Развитие тер-
риторий было передано Министерству внутренних дел,
туризм отнесли к вопросам уровня жизни, а транспор-
том стал ведать автономный государственный секре-
тариат.

Действия государства в области охраны окружаю-
щей среды являются типичным примером межведом-
ственной деятельности. Они нашли свое материальное
воплощение в декретах от 2 февраля 1971 г., которыми
при премьер-министре было создано ведомство по за-
щите природы и охране окружающей среды. Деятель-
ность этого министерства породила многочисленные
проблемы, особенно в том, что касается отношений
с децентрализованными службами.

Декретом от 6 июня 1974 г. создается супермини-
стерство уровня жизни, куда вошли три государствен-
ных секретариата: охраны окружающей среды, моло-
дежи и спорта, туризма.

В 1978 г., при третьем правительстве Барра, на
свет появилось новое суперминистерство, названное
Министерством защиты среды обитания. В него вошло
большинство служб Министерства оснащения и все
службы, связанные с охраной окружающей среды. По-
добное объединение произошло лишь в силу стечения
обстоятельств. Его цель — интегрировать политику в
области размещения производительных сил в более
широкую схему заботы о сохранении качества жизни.

Положение, описанное выше, свидетельствует
о крайней степени нестабильности, что является недо-
пустимым. Насколько полезно приспособление органи-
зационной структуры министерств к решению управ-
ленческих задач, настолько вредна для управленче-
ской деятельности вся эта «чехарда» министерств и
суперминистерств, тем более что нередко она вызыва-
ется политическими и даже личными соображениями.

В качестве «пробного шара» 21 января 1963 г. в двух ежедневных газетах был опубликован проект административной реформы со ссылкой на правительственные источники. Это произошло как раз в то время, когда изучались проблемы реорганизации местного управления. Путем издания органического закона предусматривалось образование шести «суперминистерств»: внутренних дел и юстиции, иностранных дел и обороны, финансов, экономики и труда, культурных и социальных вопросов, общественных работ и строительства (см. «Комба» от 21 января 1963 г.). Отвечая на заданные вопросы, в правительственных кругах заявили, что данный проект — «чистый вымысел» и не соответствует «каким-либо предварительным проектам, а главное — противоречит духу нынешнего подхода к проблеме административной реформы» (см. «Монд» от 22 января 1963 г.).

Как бы там ни было, органический закон должен раз и навсегда закрепить структуру правительственной организации, с тем чтобы избежать постоянных модификаций, пагубно сказывающихся на управленческой деятельности.

Глава III

ВНУТРЕННЯЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МИНИСТЕРСТВ

Внутренняя организация министерств также постоянно эволюционирует, так как она должна обеспечивать наилучшую приспособляемость администрации к отправляемым ею функциям. В ходе этой эволюции определяющее значение имеют следующие обстоятельства: исторические условия, персональные соображения, компетенция министерств, потребности научно-технического прогресса. Развитие постоянно идет в направлении поиска функциональной иерархии, строящейся по схеме, которая на всех уровнях представляет собой не что иное, как имитацию армейской организации, то, что американские авторы называют «staff and line» (штаб и службы, занимающиеся практической деятельностью). Эту теорию блестяще и очень доходчиво изложил еще Анри Файол на конгрессе, проведенном Международным институтом управленческих

наук в 1923 г., в докладе, названном «Теория государственного управления».

Во всех случаях речь должна идти о том, чтобы, с одной стороны, обеспечить наилучшую адаптацию администрации ко всей совокупности управленческих функций, а с другой — создать оптимальные условия самовыражения внутренних служб и их подразделений. С этой точки зрения, как отметил Центральный комитет изучения стоимости содержания и эффективности государственной службы (см. главу IV), создание служб «О и М» (организации и метода) в большинстве министерств привело в настоящее время к существенной перестройке их организации во Франции.

Весьма знаменательным в этом плане представляется пример реформы Министерства образования в 1970 г.

Часть I. Реорганизация Министерства образования в 1970 г.

Организационная структура данного министерства сложилась в результате принятия декретов от 15 октября 1963 г., 14 марта и 7 декабря 1964 г. Однако в 1968 г. пост генерального секретаря министерства был упразднен. Организация этого министерства всегда представляла сложную проблему, так как речь идет о самом крупном в мире учебном предприятии, где занято 830 тысяч служащих.

В марте 1970 г. министр Оливье Гишар объявил о намерении провести реорганизацию своего аппарата (см. «Монд» от 20 марта 1970 г.). Реорганизация была проведена двумя декретами от 19 марта и полностью основывается на использовании принципов системы Р. С. В. (рационализации бюджетных альтернатив) применительно к организации министерств. Вместо пирамидальной схемы новая организация строилась по горизонтальному принципу. В нее входили 7 управлений, располагавших собственными «средствами» и отвечавших за «материальное обеспечение» управленческих решений, а также три «целевых» управления, занимавшихся разработкой административной «политики».

Реформа с треском провалилась. Причины этого представляются следующими:

1. Система Р. С. В. приспособлена для обслуживания потребностей составления бюджета, но это не означает, что ее можно экстраполировать в сферу организации управления.

2. Управления «средств» были горизонтальными образованиями, тогда как целевые управления — вертикальными; перекрещивание компетенции неизбежно вело к конфликтам.

3. Распределение служащих между двумя типами служб поставило трудноразрешимые проблемы, повлекшие за собой осложнения психологического и личного порядка, что отрицательно сказалось на управленческой деятельности и ее эффективности.

Решение проблем, возникающих в связи с комплексным характером министерства, отчасти найдено благодаря созданию в 1974 г. государственного секретариата по университетам, полностью обособленного от Министерства образования. Отныне оба ведомства самостоятельно руководят своими служащими низшего и среднего ранга, что несколько упрощает проблемы управления.

После неудачи реформы 1970 г. в министерстве прошли и другие внутренние перестройки, в результате которых в значительной степени было восстановлено положение, существовавшее до 1970 г.

Часть II. Общие проблемы, касающиеся внутренней организации министерств

Невозможно предусмотреть какого-либо окончательного решения вопросов, касающихся внутренней организации министерств, тем более что она часто зависит от внешних обстоятельств. Так, некоторые службы придаются тому или иному министерству в зависимости от состава правительства. Однако представляется полезным сформулировать несколько принципов:

1) Управления, как правило, объединяют службы по вертикальному признаку в соответствии с основными функциями министерства. Управления не могут существовать в неизменном виде и эволюционируют согласно закону приспособления организаций к исполняемым ими функциям. Но реформы должны быть глубоко и всесторонне обоснованы, с тем чтобы

избегать такого сопротивления переменам, в результате которого под новыми названиями возрождаются старые организационные структуры.

2) По возможности управления следует объединять в генеральные управления в соответствии с «макро-функциями» министерства, чтобы министр мог находиться в постоянном контакте с их руководством. Это нужно для того, чтобы не допустить, как то нередко бывает, расхождений политики министра и его кабинета с политикой служб. В пример можно привести Министерство обороны, где министр действует через посредство трех лиц: начальника Генерального штаба, генерального секретаря по вопросам управления, Генерального уполномоченного по вопросам вооружений.

3) Среди внутриминистерских проблем вопросы координации являются основными. В Англии ее обеспечивает «постоянный секретарь», ближайший сотрудник министра и самый высокопоставленный служащий министерства. Во Франции аналогичным образом вопрос решен только в Министерстве иностранных дел. В других министерствах эта формула ничего не дала, возможно, потому, что в большинстве случаев генеральный секретарь оставался посторонним для администрации, чью деятельность он призван был координировать. Сейчас координации нередко добиваются при помощи «горизонтального» управления (например, Генеральная дирекция по вопросам управления и финансирования в Министерстве сельского хозяйства) или с помощью «направляющей» службы (управление планирования и т. п.). Но наилучшим способом координации (например, для выработки общей политики, разработки приказов или постановлений) следует признать получившие формальное закрепление периодические совместные заседания руководителей управлений или генеральных управлений.

4) Начиная с 1945 г. значение министерского кабинета непрерывно возрастало и достигло такой степени, что в нем сосредоточилось руководство всей основной деятельностью министерства. Нередко даже случается, что управления «курируются» специальным уполномоченным так, что их руководители не в состоянии нормально заниматься своим делом. Роль кабинета должна быть сведена к функции непосред-

ственного сотрудничества с министром, с тем чтобы оставить собственно управленческую деятельность руководителей подразделений министерства.

Глава IV

ПЕРИФЕРИЙНЫЕ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВА

Префекты VIII года в масштабах департамента являли собой то же самое, что министр внутренних дел в общенациональном плане. В сферу их компетенции входило управление всеми внутренними делами¹. Когда благодаря описанному выше процессу «размножения делением» (см. часть II) Министерство внутренних дел дало жизнь специализированным ведомствам, последние создали в масштабах департамента (а позднее и на более высоком уровне) периферийные службы, руководители которых подчинялись непосредственно центральным органам государственного управления и получали приказы из Парижа. Постепенно префекты лишились своих специальных полномочий. Оставаясь формально единственными представителями правительства на местах, они осуществляли на практике лишь функции, относящиеся к компетенции министра внутренних дел (сбор информации, руководство полицией, опека над местными коллективами). Кроме того, на них в общей форме возлагались полномочия по координации управленческой деятельности.

Все попытки вернуться к концепции «горизонтального» управления наталкивались на более или менее сознательную оппозицию со стороны ведомственных периферийных служб. Провалом закончились реформы, предпринятые в 1926, 1950 и в 1953 гг. К тому времени относится одна из наиболее серьезных попыток изменить положение вещей. 26 сентября 1953 г. правительство Ланиеля приняло декрет, но он так и остался на бумаге — как в силу приобретенных привычек, так и потому, что префект не был наделен

¹ Одно из первых заданий Бонапарта своим префектам было организовать сбор статистических данных в департаментах. Эта статистика дает отличную информацию о Франции и ее местном управлении в XIX в.

реальными средствами, позволявшими эффективно контролировать руководителей периферийных служб.

На данной стадии развитие было возможно в двух направлениях:

а) признать фактическое положение дел и согласиться с «вертикальной» организацией периферийных служб. Тогда за префектом остается лишь задача подсказывать идеи и осуществлять координацию при помощи небольшого штаба;

б) вернуться к первоначальной концепции и наделить префекта реальной властью над всеми начальниками периферийных служб. Но в связи с трансформацией Министерства внутренних дел, исходя из логики настоящей концепции, префектов следовало подчинить непосредственно премьер-министру. Но Министерство внутренних дел (а возможно, и сами префекты) не допускало, очевидно, подобного решения.

Во всяком случае, ясно, что реформу, какой бы она ни была, нельзя проводить наспех. Отсюда возникла идея предварительного эксперимента. Декретом от 10 апреля 1962 г. было решено начать эксперимент в четырех департаментах (Коррез, Эор, Сен-Маритим, Вьен), а декретом от 21 марта он был распространен на пятый департамент — Изер. Данный эксперимент был связан с тем, который проводился в двух регионах, так как, по всей видимости, проблемы в департаментах и регионах имеют много общего (см. раздел II, главу IV). Наблюдение за экспериментом было поручено межведомственной комиссии, которая должна была следить за условиями его проведения и обобщать опыт.

Именно так появился декрет 64-250 от 14 марта 1964 г. «О полномочиях префекта, организации государственных служб в департаменте и деконцентрации управления». Положения этого акта нельзя отделять от других декретов 14 марта 1964 г., особенно от относящихся к организации управления в регионе. Его разъяснению служат инструкция премьер-министра от 26 марта 1964 г. и циркулярное письмо № 195 министра внутренних дел, датированное 3 апреля 1964 г., замененное затем циркулярным письмом № 195-бис от 28 ноября 1965 г.

Ст. 1 декрета воспроизводит традиционную формулу, согласно которой префект является единственным представителем государства в департаменте, «он является уполномоченным правительства и непосредственным представителем каждого из министров». Следует, однако, отметить, что концепция, в соответствии с которой такое решение вопроса должно означать подчинение префектов премьер-министру (в отношении статуса, карьеры, непосредственной зависимости), поддержки не получила. В некотором роде реформа 1964 г. является «победой» Министерства внутренних дел.

Но ст. 3 сформулирована таким образом, что выражение «единственный представитель» наполняется конкретным содержанием, так как префект наделен всеми полномочиями, принадлежавшими ранее руководителям периферийных служб государства. Она гласит: «Префекту передаются полномочия по принятию решений, принадлежавшие главам департаментских служб гражданского управления как во исполнение положений регламентов, так и полномочия, делегированные им непосредственно министрами. В том, что касается полномочий по принятию решений, принадлежавших главам департаментских служб в силу положений закона, которым, согласно Конституции, придается регламентарный характер, то о передаче их префекту будет объявлено после изменения этих положений в соответствии со ст. 37 Конституции.

В каждом департаментском округе только префект имеет право как принимать полномочия, которые передаются на места министрами, ведающими вопросами гражданского управления, так и брать на себя полномочия по принятию решений в новых областях, отнесенных к компетенции властей, действующих на территории департамента.

Положения настоящей статьи не затрагивают полномочий, осуществляемых главами департаментских служб гражданского управления в качестве распорядителей кредитов, имеющих право «второй подписи».

Однако согласно ст. 4 ряд полномочий префекту не передается. В области образования — вопросы педагогики и управления кадрами. Вопросы организации,

управления учебными заведениями и опеки над ними также исключены из ведения префекта по причине традиционной независимости университетов. Кроме того, префекту не передаются полномочия в области налогообложения и управления государственными владениями, а также в области охраны труда.

С другой стороны, в соответствии со ст. 7 префект отныне в силу своего официального положения является председателем всех административных комиссий, создаваемых в департаменте. Кстати, эти комиссии были объединены и реорганизованы декретом от 2 декабря 1965 г. (см. часть III).

Своим успехом реформа во многом обязана внешне второстепенной мере, позволившей, однако, префекту реально распространить свою власть на вверенные ему периферийные службы, а именно созданию экспедиции и службы координации и руководства экономической деятельностью, реорганизованных циркулярным письмом № 195-бис.

Данные службы играют роль своеобразного «фильтра», так как вся входящая и исходящая корреспонденция между министрами и их периферийными службами должна проходить через префекта. Последний, обладая всеми специальными полномочиями, полностью осведомлен обо всем происходящем, при условии, конечно, что соблюдаются «правила игры». С этой точки зрения реформа находилась и всегда находится в зависимости от лояльности министров и их подчиненных.

Часть II. Передача полномочий

Очевидно, что префект не в состоянии единолично осуществлять все полномочия, которыми его наделила реформа. Декрет (ст. 5) дает ему возможность передавать свои полномочия двумя способами, условия которых оговариваются в инструкциях от 26 марта и 3 ноября 1966 г.:

а) Именная передача права подписи служащему носит личный характер. В этом случае префект может решать конкретные вопросы сам или вносить изменения в уже принятые решения.

б) Передача полномочий главе одной из департаментских служб лишает префекта права вмешиваться

до тех пор, пока он не отменит решения о передаче полномочий.

Инструкция рекомендует префектам широко применять передачу права подписи, в то время как передачу полномочий использовать лишь в исключительных случаях. На практике право подписи предоставляется главам всех департаментских служб.

Среди тех, кому передаются полномочия префекта, особое место занимает генеральный секретарь префектуры. Он замещает префекта при отправлении его традиционных функций (то есть производных от компетенции министра внутренних дел; декрет 24 июня 1950 г.). Ему может быть передано право подписи при решении вопросов в новых областях деятельности, затрагивающих интересы нескольких служб, в силу чего он приобретает полномочия «межведомственного характера».

Часть III. Слияние служб

А. Слияние собственно служб

Наделение префекта новыми полномочиями повлекло за собой слияние служб, зависевших ранее от префектуры, с периферийными службами, преследующими те же цели.

Наиболее важные изменения связаны с ликвидацией отдела социального обеспечения (в прошлом одного из важнейших в префектуре), который слился с Управлением здравоохранения департамента, в результате чего возникло созданное декретом 30 июля 1964 г. Управление здравоохранения и социального обеспечения департамента (D.A.S.S.). Появление в 1966 г. Министерства по социальным вопросам фактически было предвосхищено на местном уровне.

Слияние других служб произошло без поглощения служб префектуры (Управление сельского хозяйства департамента, Управление оснащения департамента).

Таким образом, число служб, оставшихся в непосредственном ведении префекта, уменьшилось. Они подразделяются на «управления» и представляют собой своего рода периферийные службы Министерства внутренних дел. Обычно в состав префектуры входит два управления: общей администрации и

регламентации; административной отчетности, финансов и контроля за местными коллективами. Но циркулярное письмо № 195-бис позволило создавать в больших префектурах четыре управления путем дробления двух предыдущих.

Особую оговорку нужно сделать относительно финансовых служб, подчиненных генеральному казначею. Реформа во многом обошла эти службы стороной — не только потому, что некоторые из них были специально исключены из сферы действия реформы, но и потому, что полномочия генерального казначея в области финансовой опеки над местными коллективами, хотя и менее броские, имеют гораздо большее значение, чем административная опека префекта. Наконец, и в нормативных актах, закрепляющих организацию управления в регионе, появляется генеральный казначей региона (см. раздел III, главу IV). Все выглядит так, как будто Министерство финансов вознамерилось «продублировать» префекторальную иерархию на уровне департамента и региона.

Б. Слияние комиссий

Ст. 7 декрета «О полномочиях префекта, организации государственных служб в департаменте и децентрации управления» предусматривала, что все комиссии, существующие на уровне департамента (приблизительно около сотни), будут упразднены или объединены. Объявленная перегруппировка была начата декретом от 2 декабря 1965 г.

Здравоохранение и социальное обеспечение: Департаментский комитет медицинского просвещения; Департаментский комитет по вопросам гигиены; Департаментский комитет защиты детства; Комиссия по стоимости суточного пребывания в больнице (всего 4 комиссии вместо 15, существовавших до 1965 г.).

Сельское хозяйство: Департаментская комиссия по вопросам структуры; Комиссия по сельскохозяйственной технике и санитарии (они заменили 4 предшествовавшие комиссии).

Ветеранов войны: Департаментская комиссия по делам ветеранов войны объединила 6 комиссий, действовавших до этого.

Транспорт: Департаментская комиссия дорожного движения; Комитет по надзору за техническим состоянием транспорта (вместо 4 комиссий, действовавших ранее).

Защита гражданских прав и личной безопасности — одна комиссия вместо 6.

Туризм — одна комиссия вместо 6.

Градостроительство — одна комиссия вместо 4.

Среди всех этих комиссий важнейшей является Департаментская комиссия по оснащению (о намерении создать ее было объявлено в ст. 7), которая была учреждена декретом от 19 мая 1966 г. Комиссия призвана давать заключения по поводу всех капиталовложений. Она состоит на одну треть из служащих, на одну треть — из мэров и генеральных советников, одну треть ее составляют видные специалисты. После принятия декрета 13 января 1970 г. надлежит в обязательном порядке консультироваться с генеральными советниками по вопросам подготовки программ размещения производительных сил на местах, предусматриваемых национальными или региональными планами развития, а также о приоритетах в области государственных капиталовложений на уровне департамента.

Часть IV. Координация

Циркулярным письмом № 195-бис при каждом префекте была учреждена Служба координации и экономической деятельности, на которую возложены три рода функций:

— координация управленческой деятельности служб (контроль за «общей направленностью» оперативной работы периферийных служб);

— изучение экономики департамента, конъюнктуры, результатов проведения экономической политики правительства;

— обобщение информации и согласование программ оснащения: план и оперативные задания, секретариат департаментской комиссии по оснащению, общее изучение вопросов объединения коммун, промышленная децентрализация, ведение учета.

Следует отметить, что тем самым полномочия префекта в области экономики становятся жизненно

важными. Трудности проистекают из того, что в распоряжении префекта нет компетентных экономистов. На практике сложилось так, что в большинстве департаментских префектур исчезли супрефекты, имеющие самостоятельные задания, а служащие префектуры, за редким исключением, не имеют необходимой подготовки. Реформа должна предусматривать привлечение к работе в префектурах специалистов в области гражданского управления, но вряд ли это когда-либо окажется возможным.

Глава V

ДЕКОНЦЕНТРАЦИЯ

Эпиграфом к любой научной работе по децентрации можно предпослать цитату из книги Робера де Жувенеля «Республика соотечественников» (1914): «Мы добились такой чудесной организации, когда ни префект, ни командующий армией, ни адмирал, ни главный сборщик налогов, ни губернатор не могут принять решения, не доложив о нем министру, но сам министр перекладывает на мелкого служащего заботу по составлению приказа, о котором просят префект, адмирал, генерал или губернатор».

Таким образом, концентрация власти не только связана с неудобствами технического порядка, но и лицемерна в своей основе.

Необходимость в децентрации фактически возникла с того момента, когда концентрация полномочий по принятию решений достигла такой степени, что, как говорил Шабан-Дельмас в своей речи 16 сентября 1969 г., «управление оказалось заблокированным». Сам термин «децентрация» в XIX в. еще не существовал (тогда как декреты о «децентрализации» известны с 1852 г.).

На практике это явление связано с созданием специализированных министерств и развитием их периферийных служб. В нормативных актах 1964 г. предпринята попытка вернуться к более разумному положению вещей (см. главу IV), заменив на уровне департаментов и регионов вертикальную систему организации управления горизонтальной. Но акты сами по себе осуществить децентрацию неспособны, они

ведут скорее к концентрации полномочий глав периферийных служб в руках префектов. Но даже если они сами и не производят деконцентрацию, то создают предпосылки для ее проведения. Новая организация управления позволяет проводить в жизнь линию на деконцентрацию в масштабах региона и департамента.

Реформе предшествовали некоторые меры по деконцентрации полномочий в пользу префекта. Они относятся к 1950, 1953 и 1962 гг. и затрагивают второстепенные вопросы — вручение наград, апробация некоторых технических проектов, согласие на назначение некоторых должностных лиц, управление государственным имуществом (декреты и постановления от 16 января 1962 г.).

Та же тенденция затронула ректоров учебных округов (декреты и постановления от 16 января и 18 сентября 1962 г.): они лишились права назначать некоторых должностных лиц и осуществлять опеку над учебными заведениями.

Но по-настоящему линия на деконцентрацию стала проводиться только в 1968 г. по завершении работы комиссии под председательством Иеля, инспектора финансового контроля Счетной палаты.

Часть I. Обстоятельства деконцентрации

Условием проведения деконцентрации является предварительный анализ трех обстоятельств.

1) Природа управленческой функции. Необходимо принимать в расчет каждую функцию независимо от того, возложено ли ее выполнение на самостоятельное ведомство или нет, а также характер функции (чисто управленческий или преимущественно технический), ее финансовое обеспечение. Анализ может проводиться на основе использования эмпирических данных, но в современных условиях его облегчает применение вычислительной техники, в частности по методике Р. С. В.

2) Уровень деконцентрации. Он может рассматриваться сам по себе (в масштабах всей страны, региона, департамента), а также в сочетании с характером выполняемых функций, так как линия на

деконцентрацию призвана находить точки оптимального пересечения двух направлений — характера функций и их уровня. Очевидно, каждый уровень имеет свои оптимальные параметры, но, чтобы избежать излишних сложностей, речь пойдет здесь о поисках общеоптимального уровня. Таковым, по-видимому, является региональный уровень.

3) Природа центра принятия решений. В самом деле, если центр принятия решений является автономным по отношению к центральной власти, то речь уже идет не о децентрации, а о децентрализации (см. раздел II). Помимо этого, связи между деятельностью центральных органов и нижестоящих центров принятия решений могут носить различный характер, так же как и степень контроля за этими центрами.

Основываясь, вероятно, на этих соображениях, в период с сентября 1968 по январь 1970 г. было принято около 250 нормативных актов — декретов, постановлений и циркулярных писем (см. выпущенные по этому поводу специальные отдельные издания, подготовленные службами «Журналь офисьель»). Проводя децентрацию полномочий по принятию решений в пользу префектов регионов, префектов департаментов и главным образом в пользу глав некоторых периферийных служб (ректоров учебных округов, генеральных казначеев), эти акты коснулись большинства министерств.

Весьма показательным является пример децентрации, проведенной декретом от 28 августа 1969 г. Он предусматривал децентрацию и объединение консультативных организаций в области операций с недвижимостью, архитектуры и защитных пространств. Данный нормативный акт положил конец существованию многочисленных консультативных организаций, таких, как Генеральный совет по строительству зданий во Франции, Верховная комиссия городов, Совет архитектуры и градостроительства, Комиссия по контролю за операциями с недвижимостью. Декрет предусматривал, что их место займет единственная комиссия и она будет действовать не на национальном, а на региональном уровне. Речь пойдет о консультативной организации, подчиняющейся режиму общего

права. Департаментские комиссии останутся, но в их компетенцию будут входить лишь самые незначительные операции. Общенациональная же комиссия, чье создание также предусматривается, будет вмешиваться в решение конкретных вопросов только в исключительных случаях.

Проведенные мероприятия стали объектом критики двоякого рода. Во-первых, говорилось, что они затронули лишь второстепенные вопросы. Во-вторых, утверждалось, что выбор областей, где проводилась деконцентрация, носил произвольный характер, а в ряде случаев деконцентрация причиняла больше неудобств, чем создавала преимуществ.

В каждом конкретном случае деятельность префектов будет, разумеется, различна. Она будет зависеть от того, кто занимает этот пост и какое на него оказывается давление. На ней будет сказываться и влияние внешней среды. Одно дело — осуществлять управление в промышленно развитом департаменте, где преобладает городское население, другое — в департаменте преимущественно сельском и малоурбанизированном. В последнем случае деятельность префекта будет более активной.

Помимо критических замечаний, изложенных выше, осуществление подлинной политики деконцентрации сталкивается с тремя видами трудностей:

— за деконцентрацией компетенции должна следовать деконцентрация финансового контроля, так как, если последний остается в руках министерства, говорить о деконцентрации уже не приходится;

— деконцентрация должна сопровождаться перераспределением персонала, занятого в центральных органах управления, так как в ходе деконцентрации сфера их полномочий сужается, а префектам требуется более многочисленный штат высококвалифицированных служащих;

— наконец, она должна включать деконцентрацию бюджетных кредитов и организаций, предоставляющих кредиты и займы.

В ряде случаев некоторые из этих условий были удовлетворены даже до проведения реформ 1968 г.

Тем же декретом (ст. 6) устанавливается система «блокирования передачи решений наверх», благодаря чему полномочия префекта принадлежат собственно ему и никакое дело не может быть от него истребовано и поднято на министерский уровень.

В ст. 1 декрет определяет, что государственные капиталовложения подразделяются в соответствии с уровнями на четыре категории: национальную (I), региональную (II), департаментскую (III) и коммунальную (IV). Кроме того, эти инвестиции принадлежат к 9 группам: на нужды образования и профессионального обучения (1), здравоохранения (2), социальные, культурные и управленческие нужды (3), развития территорий и охраны природной среды (4), развития городов (5), коммуникаций (6), экономического развития (7), жилищного строительства (8), научных исследований (9). В инструкции премьер-министра от 23 декабря 1970 г. рассматривается распределение групп капиталовложений между этими четырьмя уровнями. Чаще всего, оказывается, выбирают II и III уровни, что является признаком расширения полномочий префекта региона по принятию решений.

Не вдаваясь в подробности такого распределения, хотелось бы привести упрощенную схему, послужившую основанием для наших выводов:

Таблица 1

Уровни решения	Категории государственных капиталовложений									Всего
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
I — национальный	35	10	52	31	21	84	391	1	—	273
II — региональный	19	35	42	21	23	21	14	1	—	176
III — департаментский	5		27	17	13	4	6	2	—	74
IV — коммунальный	1		1	9	10	3	4	1	—	29

Цифры, приведенные в таблице, соответствуют типам деятельности, являющимся объектом классификации. Речь, конечно, идет о наиболее общих категориях, заслуживающих более подробного анализа. Так, категория 6 (коммуникации) показывает инвестиции в различные виды связи. Отметим, например, что в

Прямые капиталовложения государства и местных коллективов
Совокупные платежи с 1971 по 1975 г. по регионам
 в млн. франков (по данным информационной службы
 Министерства бюджета, июнь 1979 г.)

Регион	Государство		Местные коллективы		Всего освоено капиталовложений	
	абс. цифры	%	абс. цифры	%	абс. цифры	%
Иль-де-Франс	11 589	28,6	28 961	71,4	40 550	17,8
Шампань-Арденны	1 005	22,2	3 519	77,8	4 524	2
Пикардия	1 165	21,7	4 208	78,3	5 373	2,4
Верхняя Нормандия	1 013	17,8	4 688	82,2	5 701	2,5
Сентр	1 426	18,4	6 339	81,6	7 765	3,4
Нор-Па-де-Кале	3 453	31,6	7 461	68,4	10 914	4,8
Лорен	2 332	24,3	7 253	75,7	9 585	4,2
Эльзас	935	18,8	4 045	81,2	4 980	2,2
Франш-Конте	746	19,4	3 096	80,6	3 842	1,7
Нижняя Нормандия	925	18,8	3 990	81,2	4 915	2,2
Пэи-де-ла-Луар	1 584	17,7	7 380	82,3	8 964	3,9
Бретань	1 978	20,4	7 735	79,6	9 713	4,3
Лимузен	622	19,1	2 640	80,9	3 262	1,4
Аверн	1 028	19,7	4 188	80,3	5 216	2,3
Пуату-Шарант	932	17,7	4 329	82,3	5 261	2,3
Аквитания	1 825	18,8	7 873	81,2	9 698	4,3
Миди-Пиренеи	1 508	19,5	6 215	80,5	7 723	3,4
Бургундия	1 115	19,4	4 631	80,6	5 746	2,5
Рона-Альпы	3 564	17,4	16 889	82,6	20 453	9
Лангедок-Руссильон	1 133	17	5 548	83	6 681	2,9
Прованс-Альпы- Лазурный берег	2 743	18,7	11 922	81,3	14 665	6,4
Корсика	220	27,8	571	72,2	791	0,3
Всего в объекты на территории метрополии	42 841	21,8	153 481	78,2	196 322	86,3
Всего истрачено на объекты не на территории метрополии	6 663	22,2	23 310	77,8	29 973	13,2
Всего в метрополии	49 504	21,9	176 991	78,1	226 295	99,5
Заморские территории	21				21	
Заморские департаменты	915	Учета не велось			915	0,4
Заграница	249				249	0,1
Общий итог	50 689	22,3	176 791	77,7	227 480	100

Тем же декретом (ст. 6) устанавливается система «блокирования передачи решений наверх», благодаря чему полномочия префекта принадлежат собственно ему и никакое дело не может быть от него истребовано и поднято на министерский уровень.

В ст. 1 декрет определяет, что государственные капиталовложения подразделяются в соответствии с уровнями на четыре категории: национальную (I), региональную (II), департаментскую (III) и коммунальную (IV). Кроме того, эти инвестиции принадлежат к 9 группам: на нужды образования и профессионального обучения (1), здравоохранения (2), социальные, культурные и управленческие нужды (3), развития территорий и охраны природной среды (4), развития городов (5), коммуникаций (6), экономического развития (7), жилищного строительства (8), научных исследований (9). В инструкции премьер-министра от 23 декабря 1970 г. рассматривается распределение групп капиталовложений между этими четырьмя уровнями. Чаще всего, оказывается, выбирают II и III уровни, что является признаком расширения полномочий префекта региона по принятию решений.

Не вдаваясь в подробности такого распределения, хотелось бы привести упрощенную схему, послужившую основанием для наших выводов:

Таблица 1

Уровни решения	Категории государственных капиталовложений									Всего
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
I — национальный	35	10	52	31	21	84	391	1	—	273
II — региональный	19	35	42	21	23	21	14	1	—	176
III — департаментский	5		27	17	13	4	6	2	—	74
IV — коммунальный	1		1	9	10	3	4	1	—	29

Цифры, приведенные в таблице, соответствуют типам деятельности, являющимся объектом классификации. Речь, конечно, идет о наиболее общих категориях, заслуживающих более подробного анализа. Так, категория 6 (коммуникации) показывает инвестиции в различные виды связи. Отметим, например, что в

Прямые капиталовложения государства и местных коллективов
Совокупные платежи с 1971 по 1975 г. по регионам
в млн. франков (по данным информационной службы
Министерства бюджета, июнь 1979 г.)

Регион	Государство		Местные коллективы		Всего освоено капиталовложений	
	абс. цифры	%	абс. цифры	%	абс. цифры	%
Иль-де-Франс	11 589	28,6	28 961	71,4	40 550	17,8
Шампань-Арденны	1 005	22,2	3 519	77,8	4 524	2
Пикардия	1 165	21,7	4 208	78,3	5 373	2,4
Верхняя Нормандия	1 013	17,8	4 688	82,2	5 701	2,5
Сентр	1 426	18,4	6 339	81,6	7 765	3,4
Нор-Па-де-Кале	3 453	31,6	7 461	68,4	10 914	4,8
Лорен	2 332	24,3	7 253	75,7	9 585	4,2
Эльзас	935	18,8	4 045	81,2	4 980	2,2
Франш-Конте	746	19,4	3 096	80,6	3 842	1,7
Нижняя Нормандия	925	18,8	3 990	81,2	4 915	2,2
Пэи-де-ла-Луар	1 584	17,7	7 380	82,3	8 964	3,9
Бретань	1 978	20,4	7 735	79,6	9 713	4,3
Лимузен	622	19,1	2 640	80,9	3 262	1,4
Аверн	1 028	19,7	4 188	80,3	5 216	2,3
Пуату-Шарант	932	17,7	4 329	82,3	5 261	2,3
Аквитания	1 825	18,8	7 873	81,2	9 698	4,3
Миди-Пиреней	1 508	19,5	6 215	80,5	7 723	3,4
Бургундия	1 115	19,4	4 631	80,6	5 746	2,5
Рона-Альпы	3 564	17,4	16 889	82,6	20 453	9
Лангедок-Руссильон	1 133	17	5 548	83	6 681	2,9
Прованс-Альпы- Лазурный берег	2 743	18,7	11 922	81,3	14 665	6,4
Корсика	220	27,8	571	72,2	791	0,3
Всего в объекты на территории метрополии	42 841	21,8	153 481	78,2	196 322	86,3
Всего истрчено на объекты не на территории метрополии	6 663	22,2	23 310	77,8	29 973	13,2
Всего в метрополии	49 504	21,9	176 991	78,1	226 295	99,5
Заморские территории	21				21	
Заморские департаменты	915	Учета не велось			915	0,4
Заграница	249				249	0,1
Общий итог	50 689	22,3	176 791	77,7	227 480	100

области телевидения все капиталовложения считаются национальными.

Итоговые цифры имеют лишь относительное значение, так как нужны только для оценки затрат на оборудование, о котором идет речь. Тем не менее можно отметить, что 250 видов деятельности (176 + 74) стали объектом деконцентрации в пользу префектов региона, что позволяет выявить сравнительную значимость затрат на оснащение на разных уровнях.

Политика деконцентрации в области субсидий на оборудование, которые могут быть предоставлены коммунам и другим публичным или частным юридическим лицам, была уточнена и конкретизирована декретом от 10 марта 1972 г.

Реформа 1970 г. имеет очень большое значение. Конечно, упразднение в определенной мере финансового контроля предполагает и изменение форм отчетности, а именно учреждение аналитической бухгалтерии. Но нужно иметь в виду, что сложившиеся в прошлом привычки и традиции, хотя такой взгляд на проблему может показаться пессимистическим, сохранились.

Общая сумма кредитов, передаваемых в распоряжение префекта на приобретение оборудования, такова, что это ведет к настоящей регионализации государственного бюджета. Правда, эта регионализация затрагивает только деконцентрированные государственные кредиты.

Итог политики деконцентрации капиталовложений, проводимой с 1970 г., наглядно виден из таблицы 2.

Раздел III

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Часть I. Типология местного управления

Проблемы, относящиеся к организации местного управления, носят почти исключительно юридический характер: компетенция местных органов власти, административная опека, судебный контроль. Однако мы попытаемся взглянуть на эти проблемы через призму сравнительного метода, с точки зрения сопоставления структур. Юридические формулировки будут затрагиваться лишь постольку, поскольку они содействуют лучшей адаптации организации местного управления к социологическим реальностям.

Первая задача исследования состоит в классификации типов местной администрации. Следует, однако, подчеркнуть, что речь идет об «идеальных типах», попытках схематического моделирования реальности, что неизбежно предполагает большую долю эмпиризма. Если исключить последние годы, этот эмпиризм не свойственен Франции, где сложившаяся на основе революционных законов «единой и неделимой» республики организация местного управления, наоборот, отличается (или отличалась) исключительной жесткостью.

Принято различать четыре основных типа местного управления: федерализм, самоуправление, децентрализацию, централизацию. Из сказанного следует, что основанием классификации служит автономия местных коллективов и степень признания «местных свобод». Было бы неверным считать, что это основание является

единственным, а потому местные округа можно рассматривать как первичные ячейки, в которых управленческая деятельность служит наилучшему удовлетворению потребностей управляемых (см. пункт Г).

А. Федерализм

В этом пункте речь пойдет не о пересказе государственно-правовых теорий, а о рассмотрении федерализма с точки зрения науки государственного управления. С него следует начать потому, что это высшая форма автономии части внутри государственного целого, а также потому, что с федерализмом обычно связано существование оригинальных режимов управления в собственно местных коллективах.

С позиций науки государственного управления о федерализме можно высказать следующие замечания:

1) Государства, входящие в состав федерации, характеризуют три основных признака: самостоятельность государственных органов (на сегодняшний день это обычно обеспечивается при помощи выборов); наличие автономной компетенции; статус юридического лица, включая собственные финансовые ресурсы и автономный бюджет. Автономная компетенция существует в конституционной и законодательной областях (за исключением вопросов, отнесенных к компетенции федерации)¹, а также в области управления. Под этим углом зрения «самоуправление» и децентрализация представляют собой лишь «ухудшенное издание» федерализма, да и то только в области управления.

2) В федеративных государствах вопросы местного управления возникают на двух уровнях: вначале на уровне государства-члена, а затем внутри него. Можно считать, что в некоторых федеративных государствах они возникают даже на трех уровнях, если член федерации сам является федеративным государством. Так обстоит дело в Советском Союзе, где в некоторых из 15 образующих его республиках в свою очередь имеются автономные республики. Следует отметить, что не вся территория республики, входящая

¹ Нередки случаи совпадающей компетенции (см., например, положения 10-й поправки к Конституции США или ст. 72 Основного закона ФРГ).

в Федерацию, подразделяется на автономные республики. Определенная часть территории непосредственно делится на административные единицы (края, области, районы, города), другую составляют автономные республики, которые сами делятся на области, районы и города¹.

3) Благодаря законодательной автономии членов федерации режим управления в местных коллективах может отличаться в разных государствах-членах. Так обстоит дело в США. Вероятно, определенные постоянно действующие факторы благоприятствуют тенденции к некоторой унификации режима управления графств, городов, округов, но эта унификация весьма относительна.

4) Федерализм не обязательно связан с подчинением государств — членов федерации. Даже в Соединенных Штатах сейчас существует тенденция к подчинению штатов федерации во многих областях деятельности, к подмене их федерацией и превращению их в простых исполнителей решений федеральных органов. Еще Токвиль говорил: «Или я сильно ошибаюсь, или федеральное правительство США с каждым днем становится все слабее... Когда они дадут себе отчет в том, что слабость федерального правительства угрожает самому существованию Союза, я несколько не сомневаюсь, что возникнет обратная тенденция — к его усилению».

5) Наконец, федерализм по своей природе должен бы быть эгалитарным. Но опыт показывает, что так почти никогда не бывает: Пруссия в Германской империи, Северные штаты в США и т. д.

Б. Самоуправление

Самоуправление, безусловно, находится в родстве с федерализмом в том смысле, что здесь, как и там, все местные органы власти формируются на основе выборов и за местными коллективами признаются права юридического лица. Но самоуправление отличается от федерализма не только тем, что оно, раз-

¹ Автономные республики имеются в следующих союзных республиках: РСФСР (15), Грузии (2), Азербайджане (1), Узбекистане (1).

меется, осуществляется внутри унитарного государства (даже внутри государства — члена федерации), а прежде всего тем, что автономия местных образований носит не конституционный, не законодательный, а лишь административный характер. Но их административная автономия абсолютна, то есть местные коллективы располагают полным набором управленческих функций. Это значит, что правительство и находящиеся в его подчинении службы действуют в пределах выполнения главным образом политических задач (оборона, внешние сношения, национальные финансы), а все управленческие функции (образование, благотворительная деятельность, содержание дорог, поддержание порядка и т. д.) переданы местным властям. Кроме того, правительство не властно контролировать местные коллективы, и последние выступают не как часть государства, а как полностью автономные образования, в некоторых случаях действующие с государством на равных. В странах, где развито самоуправление, провести разграничение между функциями государства и управленческими функциями не представляет труда, так как вся совокупность последних принадлежит местным коллективам (см. раздел I, главу III). Единственной мыслимой формой контроля в этом случае является деятельность законодательных и судебных властей.

Такова англо-американская концепция местного управления. Действовавшая в XIX в. система местного управления сложилась еще в средние века в городах, которым была предоставлена привилегия самоуправления, а также в приходах, где существовала система народного правления — «собрание прихожан». Начиная с 1888 г. такая система была распространена на графства, управлявшиеся до этого на аристократической основе мировыми судьями. С 1834 по 1872 г. она действовала в «благотворительных союзах», до тех пор, пока в 1872 г. не были созданы самоуправляющиеся городские и сельские округа.

Такова же и американская система, где органами местного управления являются собрания избирателей («таунмитинг») и выборные советы в городах, школьных и специальных округах. Следует отметить также весьма своеобразную форму, которую приобрело само-

управление в Югославии, начиная с Конституции 1963 г., где на коммунальном уровне общинам предоставлены очень широкие полномочия в области экономики, промышленности и торговли.

Это отличительные черты самоуправления, по крайней мере в его первоначальном виде. Приходится констатировать, что на практике «самоуправление» неоднократно ущемлялось и, хотя оно сохранило притягательную силу мифа, англо-американская система эволюционирует в направлении простой децентрализации французского типа.

Нельзя сказать, что с управленческой точки зрения абсолютная самостоятельность является благом. Полностью автономное местное управление препятствует согласованности общенациональных усилий, создает возможность для всякого рода злоупотреблений, ведет к дроблению администрации, что отрицательно сказывается на ее эффективности. Поучителен тот факт, что из всех стран Европы именно Англия наиболее сильно ощутила последствия эпидемии холеры 1845 г., так как не смогла организовать борьбу с этим бедствием в общенациональном масштабе. Большие трудности возникли в стране и с системой путей сообщения, так как создание общенациональной дорожной сети оказалось невыполнимым.

С середины XIX в. наметилась тенденция к укреплению центральной государственной власти, что заметно ослабило в открытой или завуалированной форме автономию местных коллективов. Посетивший в 1835 г. страну Токвиль отметил эту тягу к централизации: «Демократический инстинкт, инстинкт общества, избавившегося от индивидуализма средних веков, уступает место подготовке нового деспотизма».

Если рассмотреть в качестве примера Англию, то можно увидеть, что ограничения самоуправления проявились в трех плоскостях.

1) Создание в XIX в. и особенно в современную эпоху специализированных правительственных органов, управлений или министерств привело к передаче ряда управленческих функций, принадлежавших местным коллективам, центральным властям. Например, Управление по делам местного управления в 1848 г., Управление просвещения в 1899 г., Министерство

здравоохранения в 1936 г., Министерство просвещения в 1944 г. и т. д. Отмеченное во Франции явление «размножения делением» центральных органов государственного управления наблюдается и в Англии, что ведет к умалению полномочий местных коллективов.

2) Появление специализированных министерств сопровождалось постепенным наделением их, в течение более или менее длительного срока, полномочиями в отношении местных коллективов. Регламентация деятельности местных коллективов министерствами устанавливается в виде последующей апробации решений местных коллективов в административной и финансовой областях, подмены местных органов власти, возможности обжалования перед министерствами или их органами решений местных выборных органов власти, создания корпуса финансовой или технической инспекции. Таким образом, появляется *административная опека*, бывшая первоначально полностью чуждой британской теории управления.

3) Административный контроль дополняется «денежным», то есть проводится политика выделения государственных субсидий местным коллективам. Размеры таких субсидий становятся все более существенными и достигают почти половины (47 %) финансовых средств местных коллективов.

Было бы, однако, преувеличением сказать, что Соединенное Королевство стало централизованным государством. Доля самоуправления там все еще велика, но организация управления все более приближается к простой децентрализации.

В. Децентрализация

При изучении децентрализованной организации местного управления ясно видно, что дело касается совершенно иной концепции местного управления, отличной от обеих предшествующих. Местные коллективы здесь имеют двойственный характер. Конечно, они остаются свободными самоуправляющимися коллективами, но в то же время выступают и как географически обособленные подразделения государства, то есть их органы власти являются органами, обеспечивающими интересы собственно местного коллектива, и одновременно — представителями государства в округе.

Децентрализация обладает по сравнению с предшествующими системами организации управления следующими отличительными чертами:

1) Местные органы власти, как и при «самоуправлении», остаются выборными. Но выборность может быть неполной, то есть наряду с выборными органами могут существовать и назначаемые. Такая форма децентрализации, которую Ориу называл «соуправлением», действовала во Франции на протяжении всего XIX в. Это означало, что во главе департаментов и коммун находились выборные ассамблеи (генеральные советы и муниципальные советы) и органы, назначаемые правительством (префекты и мэры). Начиная с 1882 г. (реформа была продолжена и законом от 5 апреля 1884 г.) мэры избираются муниципальными советами, но префекты по-прежнему назначаются. И сегодня департаменты остаются коллективами, где практикуется соуправление. Кроме того, мэры и префекты являются органами местной исполнительной власти и одновременно представителями правительства в округе.

2) Административная автономия децентрализованных властей существует, но она ограничена законом. То есть государственные органы выполняют одни управленческие функции в полном объеме, тогда как другие поделены между государством и местными коллективами. В отношении коммун можно отметить, что, несмотря на сформулированное в ст. 61 закона от 5 апреля 1884 г. общее положение («муниципальный совет решает на своих заседаниях дела коммуны»), управленческие функции муниципального совета ограничены. Кроме того, местные органы власти подчиняются режиму опеки (в отношении как назначения должностных лиц, так и собственной деятельности). Административная опека, включающая в себя контроль за законностью (а не целесообразностью), предстает как обратная сторона децентрализации. Она как бы неотъемлемая часть последней и являет собой полную противоположность «самоуправлению» в его чистом виде.

3) Местные коллективы имеют статус юридического лица и наделены бюджетной автономией. Но опека осуществляется и здесь. Если собственно административная опека префекта над коммунами была

несколько ослаблена (ордонанс от 5 января 1959 г.), то этот внешний либерализм прикрывает усиление финансовой опеки, осуществляемой генеральными казначейями.

Несмотря на все ограничения, децентрализация, как и предшествовавшие формы организации управления, признает существование «местных свобод». «Коммунальные институты, — говорил Токвиль, — делают для свободы то, что начальная школа для науки; они делают ее доступной для народа, позволяют вкушать ее плоды и привыкать ею пользоваться. Нация может ввести у себя свободное правление и без коммунальных институтов, но у нее не будет духа свободы». Иначе говоря, децентрализация, несмотря на ее ограниченность, является стабилизирующим фактором государственной жизни. Она, по выражению Ламенне, позволяет избавиться от «апоплексии центра и паралича конечностей».

Г. Централизация и деконцентрация

Уместно вспомнить еще одну фразу Токвиля: «Я думаю, что в век демократии, который непременно наступит, самостоятельность личности и местные свободы будут произведением управленческого искусства. Централизация станет естественной формой управления». Со свойственным ему даром предвидения Токвиль возвестил современную эволюцию в направлении централизации.

На практике централизация стала повсюду «естественной формой управления». Мы показали, до какой степени государство довлеет над деятельностью местных органов в странах, практикующих «самоуправление». Во Франции выборные представители местных органов власти почти единодушно указывают на многочисленные нарушения принципа децентрализации. Вполне естественно поставить вопрос о будущем децентрализации: не заставляют ли факторы технического или финансового порядка рассматривать ее как устаревшую форму организации управления? Тогда следует вести поиски других форм, способных ее заменить (см. главу II и последующие).

Централизация в чистом виде не признает автономии мест и даже местной жизни. Она свойственна

авторитарным режимам, но широко используется также и режимами демократическими, где полагают, что политические свободы должны быть закреплены только на общенациональном уровне. (Примером служит политика централизации, проводившаяся с 1789 г.)

Однако с момента достижения государством определенных размеров отказаться от допущения существования местных органов становится невозможно. Таким образом, деконцентрация предстает как одна из форм централизации и как лекарство от излишеств последней. Деконцентрация подразумевает наличие местных органов, зависящих от правительства функционально и в порядке подчиненности их должностных лиц. Зависимость должностных лиц означает, что руководство местных органов назначается центральным правительством и может быть им смещено. Функциональная зависимость означает, что центральная власть может признавать за местными органами весьма широкую компетенцию, но она может в любой момент пересмотреть их полномочия, изменить или отменить принятые ими решения, как по причине нарушения законности, так и из соображений целесообразности. Наконец, обычно местные округа не обладают статусом юридического лица и представляют собой простые административно-территориальные единицы (так обстоит дело с округами во Франции).

Более того, бывают случаи, когда деконцентрация и децентрализация как бы накладываются друг на друга. Хорошим примером тому служит Франция, где сосуществуют департамент и коммуна, децентрализованные коллективы и административные единицы, в которых действуют периферийные службы государства, деконцентрированные округа (см. раздел I, главы IV и V).

Часть II. Стремление к всеобъемлющей реформе местного управления

В ходе выступления на коллоквиуме, организованном Ассоциацией работников префектур (Отчет о заседаниях, 1970, с. 186), Руссилье показал, что в будущем сокращение продолжительности рабочего дня изменит наш образ жизни; изменится представление о

городах, о работе и отдыхе; главное и второстепенное поменяются местами. Это высказывание перекликалось с тезисом профессора Шнура о переменах в управлении территориальными единицами.

В будущем странам Европы придется обзавестись органами местного управления, более соответствующими образу жизни людей, проживающих на их территории. Административно-территориальные единицы станут более крупными и однородными. Такая же мысль присутствует в докладе Мауда, представленном Британской Королевской комиссией по вопросам местного управления в 1969 г. (доклад назван так по имени председателя комиссии).

Англию (за исключением Большого Лондона) предлагается разделить на 61 «унитарную зону», включающую одновременно сельские и городские районы, примерное население которой составляло бы от 250 тыс. до 1 млн. жителей. В 58 из этих зон выборные органы власти осуществляли бы все функции местного управления. В трех других, образующих «центральные зоны», — Бирмингеме, Ливерпуле и Манчестере — управленческие функции делятся между органами метрополии, отвечающими за планирование, транспорт и выполнение главной задачи — размещение производительных сил, и районами метрополии¹, занимающимися вопросами образования, деятельности социальных служб, здравоохранения и жилищного строительства.

Все зоны вместе с Большим Лондоном объединяются в 8 провинций, в каждой из которых будет иметься местный совет, избираемый местными органами власти зон и Большого Лондона. Границы этих провинций точно укладываются в рамки регионов, образованных 10 декабря 1964 г. Провинциальные советы займут место вынешних советов регионального планирования и будут решать задачу выработки стратегии регионального развития.

В принципе все другие местные советы (советы графств, городов-графств, поселков, районов и приходов) должны будут исчезнуть. Однако деятельность некоторых из них временно сохраняется для учета

¹ 7 для Бирмингема, 4 для Ливерпуля и 9 для Манчестера.

местного общественного мнения и консультаций по вопросам, представляющим интерес для местных жителей. Они нужны также, чтобы органы власти унитарных зон могли передать им полномочия по решению некоторых местных дел.

Комиссия Мауда предлагает произвести настоящую революцию в местном управлении. Ее доклад выходит далеко за рамки коммунальной или региональной реформы. Она предлагает полностью отказаться от прошлого и построить совершенно новую систему управления.

Подобное стремление оправдывают два основных довода:

а) Глубокие изменения в английском обществе. Население страны, согласно прогнозам, будет быстро расти и к 2000 г. достигнет 75 млн. человек (при этом плотность населения будет очень высока). С другой стороны, урбанизация сильно изменила образ жизни людей, и эти изменения нарастают.

б) Архаизм нынешней организации управления, сложившейся под воздействием случайных обстоятельств. Помимо того, что эта организация не приспособлена к новой ситуации, она страдает врожденными пороками, главным образом из-за беспорядка в распределении компетенции и других прав. Работает она плохо, а ее паралич может привести к исчезновению децентрализации, являющейся принципом и основой ее существования. Представители центральных органов управления все чаще берут на себя выполнение задач, которые непосильны агентам местных властей в силу их низкой квалификации.

Всеобъемлющий характер реформы поражает. Но в этой связи нужно сделать два очень важных замечания.

1) Комиссия стремится создать порядок из нынешнего беспорядка. Ее стремление можно сравнить с вдохновением французских революционеров, пытавшихся начертать стройную административную карту страны, чтобы заменить ею хаос округов, вклинивавшихся друг в друга при старом режиме. Доклад Мауда как бы открывает для англичан *департамент*.

Во Франции, с этой точки зрения, департамент можно рассматривать как уже пройденный этап. Ведь

именно необходимость в новом «порядке управления», соединенная с потребностями рационального размещения производительных сил, объясняет проведение региональной реформы. Разрозненное развитие многочисленных служб, именуемых «периферийными», привело к тому, что округа, где они действуют, сплелись в запутанный клубок, так что пришлось предпринять попытку согласовать их деятельность. Представляется, что часть целей, которые ставит перед собой комиссия Мауда, во Франции уже достигнута. Вероятно, следует добавить, что ничто не оправдывает проведения во Франции реформ, продиктованных главным образом заботой об упрощении управленческого аппарата. Предпочтение надо отдавать поискам оптимальных форм деконцентрации и децентрализации (которая хорошо или плохо, но уже осуществлена в Великобритании).

Другими словами, необходимо уяснить, что реформа Мауда исходит из потребностей, отчасти удовлетворенных по эту сторону Ла-Манша. Расстановка приоритетов будет различной на родине местного управления и в архитипичном централизованном государстве, каким является Франция.

2) Однако цельный характер проекта дает урок, полезный и для континентальной Европы. Достоинство его в том, что он подчеркивает важность рассмотрения уровней управления не изолированно, а взаимосвязанно. Чисто региональная реформа немыслима, так как регион — это составная часть целого, где решается судьба коммун, департаментов, округов и т. д. Даже если необходимость в промежуточных этапах и существует, это не препятствует тому, чтобы в среднесрочном плане стремиться к осуществлению сбалансированной целостной программы.

Столкнувшись с проблемами, стоящими перед Францией, комиссия Мауда, возможно, поставила бы вопрос следующим образом: какой организационной схеме отдать предпочтение? Включающей государство, департамент, коммуну или же — государство, регион, округ; а может быть, сложной иерархической организации с перекрещивающейся компетенцией государства, региона, департамента, коммуны? Не достойны ли в равной степени осуждения все организации по

типу пирамид и не лучше ли иметь государство, с одной стороны, и однородные децентрализованные местные коллективы — с другой (например, укрупненный департамент и т. п.)? Во всяком случае, комиссия бы отвергла идею отдельного рассмотрения только регионального уровня или простую модификацию муниципальной системы.

Желание охватить все проблемы внутригосударственного управления в целом было ограничено определенными рамками.

а) Реформа подлежит применению только на территории Англии. За ее пределами остаются Северная Ирландия, Шотландия и даже Уэльс.

б) Практические потребности нередко смягчают даже самые революционные принципы¹. Кроме того, соседство «абсолютистских» теоретических посылок с компромиссами при практическом решении вопроса придает докладу Мауда несколько обманчивый вид. Так, в том, что касается судьбы, уготованной местным советам (в частности, приходам), логика предложенной

¹ См. Доклад № 279 (по поводу проведения границ новых округов). «Мы постарались, в меру возможного, формировать новые административные подразделения с помощью объединения существующих округов, а не путем установления новых территориальных границ. Во многих случаях, даже при наличии географических соображений в пользу перемен, мы предпочли сохранить нынешние границы, привычные для людей, в рамках которых уже действует эффективная администрация.. В общем и целом мы приняли решение предлагать проведение новых границ только тогда, когда преимущества от этого представляются бесспорными. Это решение было принято в силу его собственных достоинств, без учета специфических проблем, возникающих во время переходного периода. Проблемы перехода будут менее болезненными, если новые административные единицы будут образованы исключительно благодаря слиянию между графствами и городами-графствами и если ни один из входящих в графства округов не будет разделен между несколькими новыми образованиями. Правда, это может привести к созданию большого количества административных единиц с границами, далекими от рациональных. Конечно, это представит серьезные трудности, но они будут носить преходящий характер и связаны с периодом реорганизации. Они не могут служить оправданием для искажения действующей организации местного управления и создания схем, пренебрегающих социальной и экономической практикой. Поэтому мы исходили из принципа не расчленять приход ни при каких обстоятельствах».

системы требует их упразднения, но сила традиций заставляет их сохранить. Их оставляют, не предоставив им реальных полномочий, что является, вероятно, наихудшим из возможных решений.

в) Особое мнение записал в докладе член комиссии г-н Сеньор. Его позицию характеризует большая умеренность, что несколько приближает ее к изменениям в управлении, недавно происшедшим во Франции¹.

Тем не менее в докладе Мауда можно прочесть и такую многозначительную фразу: «Выводы, к которым мы пришли, означают конец всякого местного управления в его нынешнем виде». Целостность предложенной Маудом организации управления позволяет рассматривать ее как единый ансамбль, чья архитектура сравнительно проста и в основу которой положены четко выраженные руководящие принципы.

Многочисленные заботы, волновавшие членов королевской комиссии, можно свести к трем основным: стремлению восстановить местную демократию; поискам такой системы управления, которая бы вся располагалась на одном уровне; попыткам поднять эффективность управления.

Несколько месяцев спустя после издания доклада Мауда правительство Вильсона опубликовало Белую книгу. В ней было выражено согласие с принципом, положенным в основу доклада, но при этом имелось несколько отступлений в деталях: 51 унитарная зона (вместо 58), 5 зон метрополии (вместо 3), учрежде-

¹ Г-н Сеньор выступает за построение системы управления на двух уровнях. По его мнению, вся территория страны должна быть разделена на 35 округов, в которых действуют службы оснащения (или инфраструктуры), и на 148 округов, в которых действуют службы, оказывающие услуги непосредственно населению. Он допускает взаимоналожение двух типов зон в четырех случаях (что сейчас имеет место в городах-графствах) и полагает, что пять провинциальных советов должны отстаивать региональные интересы перед центральным правительством или что компетенция в области планирования может быть передана 12—15 провинциальным советам.

Кстати, можно отметить, что многие члены комиссии, подписавшие доклад, не возражая против его содержания по существу, сделали некоторые оговорки. Так, Милл и Уалис предпочли бы видеть административные единицы более мелкими, а Лонгланд — более крупными, особенно в том, что касается системы образования.

ние 10 должностей местных комиссаров, играющих ту же роль, что и парламентский комиссар на общенациональном уровне.

Поражение лейбористов на выборах 1970 г. и публикация в феврале 1971 г. правительством Хита Белой книги знаменовали отход от принципов, изложенных комиссией Мауда. Закон, принятый парламентом 26 октября 1972 г. и вступивший в силу 1 апреля 1974 г., носит почти классический характер. Англия делится на 6 метрополитских графств и на 40 графств. 6 метрополитских графств (за исключением Большого Лондона) соответствуют крупным городским агломерациям: Манчестер, Ливерпуль, Шеффилд, Ньюкасл, Бирмингем, Лидс. В свою очередь они подразделяются на метрополитские районы. Так, метрополитское графство Бирмингем состоит из 10 метрополитских районов. Остальная часть Англии делится на 40 графств (заметим, что слово «графство» было сохранено), которые сами подразделяются на 296 районов. Наконец, советы приходов, или собрания прихожан, были сохранены.

Все новые аспекты реформы, предложенные в докладе Мауда, были, таким образом, устранены, и правительство вернулось к реформе более классического типа, которая подверглась затем острой критике.

Глава II

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Во Франции проблемы управления в сельской местности еще не были решены, тогда как в большинстве других стран решение уже было найдено. Но сейчас перед государствами встает гораздо более серьезная проблема, решение которой ищут методом проб и ошибок, что весьма ненадежно: речь идет об управлении крупными городскими соединениями. Если исключить Парижский регион¹, эта проблема возникает во

¹ Закон от 31 декабря 1975 г. изменил режим управления Парижем. Что касается Парижского региона, ставшего регионом Иль-де-Франс, то его правовое положение было изменено законом от 6 мая 1976 г., сблизившим его статус с положением обычных регионов.

Франции только в отношении трех или четырех агломераций или, самое большое, для «метрополий равновесия». Напротив, она очень сильно дает себя знать в Германии, Англии и особенно в США. Беспорядочное развитие больших городов, неконтролируемый рост их пригородов порождают мегаполисы, миф о которых разоблачил Льюис Мамфорд в книге «Города в истории цивилизации». Во всех случаях нужно найти такое решение, которое позволило бы совместить режим управления с социологической реальностью, добиться единообразия или хотя бы взаимного соответствия правового положения города и его пригородов, чтобы обеспечить контролируемый рост городского целого и оснащение его всем необходимым. Складывается впечатление, что технические императивы оттесняют децентрализацию на второй план и душат ее. Но все же стоит выяснить, в какой мере она еще может уцелеть.

Часть I. Зарубежные примеры

§ 1. Городское управление в США

В США существует до 18 тыс. «муниципалитариев». Данным термином обозначают городские поселения, имеющие статус «муниципальной корпорации». Это значит, что у них есть устав, дающий им право самим управлять своими делами. Таким статусом пользуются как города-«миллионеры» (Чикаго — 3 млн. 600 тыс. жителей; Лос-Анджелес — 2 млн. 500 тыс.; Филадельфия — 2 млн.), так и небольшие города с населением до 5 тыс. человек. Иногда среди них встречаются совсем маленькие городки, особенно на востоке США.

Первоначально муниципальный статус, хотя и разный в различных штатах, представлял собой главным образом перенос на местную почву системы федерального правления: две ассамблеи, одна из которых избирается всеобщим голосованием; мэр, избираемый также всеобщим голосованием. Управление строилось на основе системы «сдержек и противовесов». В результате эволюции сложились три основные формы управления.

«Система мэр — совет» применяется в очень больших и совсем маленьких городах. Она действует более

чем в половине всех самоуправляющихся городов. Практически сохраняется прежняя система, с той лишь разницей, что избирается только один совет, состоящий из небольшого числа советников (50, 15, а чаще всего — 9). Мэр почти всегда избирается всеобщим голосованием и в силу этого располагает весьма прочными позициями. Правда, речь может идти о «сильном мэре», который находится в положении, сопоставимом с позицией президента США, или о «слабом мэре», находящемся под строгим контролем создаваемого советом «правления».

«Комиссия». Подобная система встречается достаточно редко (менее чем в 10% случаев) и стала настоящим раритетом после того, как прошло увлечение комиссиями. Существует она в небольших городах. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из пяти членов, избираемых всеобщим голосованием.

«Городской управляющий». Это наиболее оригинальная форма управления, используемая почти в 40% случаев. В городе имеется мэр и муниципальный совет, но они нанимают управляющего, который руководит городской администрацией и управляет городом как частным предприятием. Муниципальный совет и мэр являются политическими органами. Они определяют общую политическую линию, принимают городские постановления и бюджет. Но в жизнь их проводит городской управляющий. Он несет ответственность за деятельность администрации и назначает всех служащих, находящихся в его подчинении. «Управляющих» выбирают из практических или научных работников — специалистов по проблемам управления. Система получила очень широкое распространение в городах средних размеров, но в больших городах, где мэр — центральная политическая фигура, ею пользоваться избегают. Такую систему ввели у себя только четыре больших города: Цинциннати, Даллас, Сан-Антонио и Сан-Диего. Зато подобная формула способствует тесной ассоциации города с коммунальными пригородами, так как для этого достаточно, чтобы муниципальные советы остановили свой выбор на одном и том же управляющем.

В систему городского управления всегда дополнительно входят различные комиссии и «правления». Комиссии носят специализированный характер и полностью или частично состоят из граждан, назначаемых мэром. Они служат либо консультативными органами, либо органами управления. Обособленные органы управления (часто межкоммунального характера), руководящие деятельностью специализированных служб, именуются «правлениями».

Следует отметить, что муниципальная администрация старается, как правило, действовать в тесном контакте с общественным мнением. В многочисленных уставах предусматривается проведение (в том числе по инициативе определенной части избирателей) муниципальных референдумов при принятии местных нормативных актов или обсуждении крупных проектов. Кроме того, связь с общественностью поддерживается как для информации населения, так и для вовлечения его через посредство союзов или профессиональных ассоциаций в деятельность муниципалитета.

§ 2. Городское управление в Соединенном Королевстве. Новые города

В Соединенном Королевстве всегда проводилось различие между сельским и городским управлением. Административно-территориальными единицами последнего являются города («boroughs») (280) и города-графства («county boroughs») (82). Эти населенные пункты располагают полностью автономными органами управления и на сегодняшний день являются, пожалуй, единственными, где существует «самоуправление», которое распространяется даже на деятельность полиции (после принятия закона о полиции 1964 г. это справедливо для городов-графств и больших городов — «large boroughs»).

Поглощение большими городами более мелких может происходить путем простого слияния, а также благодаря сотрудничеству на договорных началах, для чего используются объединенные комитеты («joint committees»), состоящие из представителей различных муниципальных советов. Им поручают непосредственное управление общими службами. Создаются также

объединенные управления («joint boards») — публичные учреждения межкоммунального характера, — управляющие этими службами самостоятельно. Ведутся работы по осуществлению крупномасштабных проектов. Так, предполагается объединить все коммуны, расположенные в устье реки Тайнц, вокруг Ньюкасла (Tyne-side boundary Commission).

После принятия в 1946 и 1959 гг. законов о новых городах наибольший интерес представляет создание вслед за Швецией «новых городов» * в окрестностях больших городов, таких, как Лондон, Бристоль, Бирмингем, Ливерпуль, Эдинбург, Глазго. Назначение нового города — образовать полноценный городской массив, разгрузить от избытка населения большие города, упразднить «коммунальные спальни», избавить людей от продолжительных путешествий от места жительства к месту работы.

Закон 1946 г. уполномочил Министерство по делам жилищного строительства и местного управления выделять зоны создания новых городов и назначать «совет развития», состоящий не более чем из 9 членов. В силу закона 1959 г. после создания города совет распускается и заменяется корпорацией, которая дает начало муниципальной администрации.

В настоящее время в Соединенном Королевстве создан 21 новый город. Некоторые из них, такие, как Кроулей, Хемел-Хэмпстед, уже управляются корпорацией. Члены советов развития выбираются среди жителей города и компетентных лиц. Им поручается отвод земельных участков под застройку, прокладка дорог и организация коммунальных служб. Финансирование обеспечивается за счет займов из Фонда консолидации, кредиты на образование которого выделяются парламентом (в 1964 г. парламент проголосовал за кредиты на общую сумму в 550 млн. фунтов стерлингов). Корпорациям предоставляются ссуды с рассрочкой на 60 лет.

Новые города являются весьма оригинальным решением проблемы больших агломераций. Но они базируются на не совсем обоснованной посылке:

* В Советском Союзе такие города получили название городов-спутников. — *Прим. перев.*

устойчивости местожительства и местонахождения предприятий. Однако практика Швеции и Великобритании показывает, что связь между местом жительства и работы держится недолго. В искусственно созданном в 12 км от Стокгольма городе-спутнике Валлингби проживает 60 тыс. жителей. Из 13 работавших в 1960 г. один работал по месту жительства, 6 — где-то в пригородах, 6 — в центре Стокгольма, тогда как 3 приезжало откуда-то еще, чтобы работать в Валлингби. Все надо начинать сначала...

Часть II. Городское управление во Франции

Только во Франции еще встречается единство и единообразие муниципального законодательства. Правда, для сельской местности оно не подходит, но еще меньше закон от 5 апреля 1884 г. годится для больших городских агломераций. Сегодня это законодательство устраивает лишь города средних размеров, тогда как закрепленная в нем организационная структура, административный и финансовый режим никак не приспособлены к потребностям больших городов. Предприимчивавшиеся до сего дня попытки что-либо изменить наталкивались на враждебность, безразличие и эгоизм большинства муниципалитетов, которые всегда поднимали шум по поводу ущемления местных свобод, оправдывая этим свою пассивность. Насколько желательно, чтобы «местные свободы» были сохранены и развиты, настолько верно и то, что они могут раскрыться лишь в рамках организационных структур, приспособленных к потребностям современного мира.

Решение проблем городского управления заключается в полной перестройке всей коммунальной системы (см. главу III). Можно сослаться на два специфических института: городские сообщества и новые города.

§ 1. Городские сообщества

Способы управления, применявшиеся ранее, сегодня могут рассматриваться лишь как промежуточный этап. Решение проблемы больших городских агломераций заключается в проведении перестройки управления на федеральных началах. Это решение в случае

необходимости авторитарно принимается в законодательном порядке. К таким выводам пришла Комиссия по оснащению городов при подготовке Пятого плана социально-экономического развития и комиссия Министерства внутренних дел под председательством Пэра. Они послужили поводом к представлению 17 июня 1966 г. законопроекта, который был затем принят, несмотря на сильное противодействие Сената, и стал законом от 31 декабря 1966 г. о городских сообществах (декреты и постановления о применении от 22 марта 1967 г.). Законом от 22 июля 1977 г. в него были внесены дополнения и изменения.

Городское сообщество * — это публичное учреждение, выполняющее некоторые функции коммун в больших агломерациях. Сообщество может быть создано в городах, насчитывающих свыше 50 тыс. жителей, по просьбе квалифицированного большинства. Городские сообщества были созданы в принудительном порядке на основании закона в четырех крупных городах: Бордо, Лилле, Лионе и Страсбурге.

До создания городских сообществ положение в этих городах было следующим:

Бордо	21 коммуна	487 101	житель
Лилль	88 »	921 555	»
Страсбург	29 »	332 285	»
Лион	60 »	929 396	»

Ст. 4 вышеуказанного закона наделяет городские сообщества полномочиями по:

— выработке планов модернизации и оснащения городов, разработке основных направлений межкоммунальной и коммунальной застройки (последние должны быть представлены на заключение заинтересованным муниципальным советам), созданию земельного фонда городского сообщества;

* Выражение «La communauté urbaine» переводится в советской юридической литературе двояко: как «расширенная городская коммуна» (см., например: *Транин А. А.* Государственное регулирование урбанизации в развитых капиталистических странах. На материалах Франции. М., «Наука», 1979, с. 65—67) и как «городское сообщество» (см.: *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., «Прогресс», 1973, с. 444—446). В интересах сохранения единообразия мы будем придерживаться терминологии, использованной при переводе работы Ж. Веды. — *Прим. перев.*

— согласованному созданию и оснащению всем необходимым новых территорий — жилых и промышленных зон, выделению частей города, подлежащих обновлению и структурной перестройке;

— строительству и благоустройству местных школ на территориях, осваиваемых в общих интересах; содержанию школьных помещений в зонах, охватывающих территорию сразу нескольких коммун;

— управлению жилищными службами и организациями, строящими дома с умеренной квартплатой;

— управлению службой «скорой помощи» и противопожарной службой;

— управлению городским транспортом;

— руководству лицеями и колледжами;

— организации водоснабжения, ассенизации и дезинфекции (за исключением сельскохозяйственного гидролиза), уборки мусора;

— созданию кладбищ и расширению территории имеющихся кладбищ, строительству и содержанию крематориев;

— управлению скотобойней, рынками по продаже скота, а также рынками, представляющими общенациональный интерес;

— содержанию дорог и дорожных указателей;

— управлению автостоянками.

В соответствии со ст. 5 Совету городского сообщества может быть предоставлено право решать в полном объеме или частично следующие вопросы:

— строительства и оборудования культурных сооружений;

— строительства и оборудования спортивных и иных объектов общественного назначения;

— оснащения санитарных и социальных служб;

— озеленения;

— освещения общественных мест.

Помимо сугубо административных полномочий, муниципальным властям удалось сохранить за собой лишь некоторые важные права в отношении полиции, а также устройства и содержания путей сообщения. Следует заметить, что во всех коммунах, где проживает свыше 10 тыс. жителей, создана государственная полиция, так что мэры в них уже лишились полномочий по управлению служащими и прерогатив по под-

держанию общественного спокойствия. Другими словами, закон заводит интеграцию очень далеко, и муниципальные власти продолжают существовать только как передаточные звенья решений, принятых городским сообществом, а также как выразители общественного мнения своих коммун. В распоряжение городского сообщества поступают (ст. 24 и последующие) работники, обеспечивающие деятельность переданных служб, что переподчиняет ему в среднем две трети всех служащих.

Городским сообществом управляет совет, состав которого колеблется от 50 до 90 советников в зависимости от численности населения и числа объединяемых им коммун. В принципе в нем должна быть представлена каждая коммуна, и распределение мест производится с общего согласия заинтересованных муниципальных советов. При отсутствии соглашения распределение мест производится на основе пропорционального представительства при применении принципа наибольшего остатка. Коммуны, где проживает меньше избирателей, чем нужно для избрания одного депутата, должны объединяться по электоральным секторам. Делегаты назначаются муниципальным советом.

Вопрос о председателе Совета городского сообщества широко обсуждался. Отклики на эту дискуссию можно встретить в докладе Пэра. Должен ли он избираться всеобщим голосованием жителей¹? Должен ли им быть мэр главной коммуны? Наконец выбор был сделан в пользу самого простого, но наименее оригинального решения (ст. 16). Председатель избирается советом согласно процедуре, принятой для выборов мэра.

Наибольшее значение для городского сообщества имеют финансовые вопросы, урегулированные в ст. 29 и последующих указанного закона. Поступления в доход городского сообщества, как и в случае с городскими дистриктами или синдикатами коммун, будут состоять из специальных сборов, обычно взимаемых коммунами за оказываемые ими услуги (плату за

¹ Такой способ позволил бы привлечь к решению вопроса общественное мнение и сблизить предложения о проведении муниципальных референдумов с существующими в США.

уборку мусора и т. п.). Но главное — в распоряжение городского сообщества будет поступать определяемая советом доля прямых коммунальных налогов (ст. 29, пункты 1 и 31) и доход от части взимаемых на местах налогов на заработную плату (ст. 29, пункт 13). И здесь можно отметить, что коммуны тем самым лишаются большей части своих финансовых полномочий.

Само собой разумеется, что создание законом (декабрь 1966 г.) четырех городских сообществ проходило не без осложнений. Мелкие коммуны пригородов чувствовали себя придавленными метрополией и выражали по этому поводу свое негодование. Зато в некоторых коммунах центра города жаловались, что им приходится нести финансовое бремя в одиночку (см. заявление Шабан-Дельмаса, «Монд» от 22 марта 1973 г.).

Преимущества такого объединения федерального характера очевидны. С одной стороны, агломерация сможет развиваться строго в соответствии с программой¹, извлекать выгоду из единой налоговой и финансовой системы. С другой стороны, городское сообщество будет иметь больший политический вес, что заставит органы административной опеки внимательнее прислушиваться к ее мнению и приведет в конечном счете к подлинной децентрализации.

Успех этой формулы проявился в том, что другие города также решили образовать городские сообщества. Так произошло в Дюнкерке, где насчитывается 12 коммун; в Монтсо-ле-Мине и Крезе с 16 коммунами; в Шербуре, где их 6; в Мансе — 8; в Бресте. Всего в них проживает около 4 млн. жителей.

Кроме того, городские сообщества могут заключить с государством «плановое соглашение», рассчитанное на несколько лет (декрет от 23 декабря 1970 г.). Речь идет об осуществлении программы модернизации и оснащения для всей агломерации. Заключение такого соглашения означает, что городское сообщество берет на себя обязательство осуществить такую программу с финансовой помощью государства.

¹ Речь идет в первую очередь о программах оснащения, а также об основных направлениях городского развития, разработка которых предусматривается Городским кодексом.

Пятым планом экономического и социального развития (главы 4 и 5) и генеральной схемой развития Парижского региона предусматривалось создание в долгосрочной перспективе в Парижском регионе пяти новых городов: Сержи-Понтуаз, Мелун-Сенар, Эври, Марн-ла-Валле, Сен-Кантен эн Ивелин. Новые города должны стать крупными центрами с населением от 200 до 500 тыс. жителей. Их создание ставит очень сложные проблемы управленческого характера.

Новые города были созданы в районе Руана (Водрей в 20 км от Руана и 120 км от Парижа), Лилля (Лилль-Эст), Лиона (Л'Исле д'Або) и Фос-сюр-Мер.

Для управления новыми городами на момент их создания предусмотрены четыре способа:

— Выделение «опорной коммуны», которая будет играть роль распорядителя работ, располагать кредитами и заключать сделки. Такое решение исключается, если, как это часто бывает, опорная коммуна оказывается очень маленькой.

— Создание опорной коммуной общества со смешанной экономикой. Оно берет на себя решение всех проблем, относящихся к созданию нового города.

— Прямое вмешательство государства, которое выступает в качестве распорядителя работ и действует через посредство «миссии».

— Создание новых органов управления, которые постепенно будут эволюционировать в направлении муниципальной администрации. В этом случае необходимо выделить для них территорию или опорные коммуны, используя процедуру, предусмотренную декретом от 22 января 1959 г. Временная администрация может быть образована из назначенных лиц (как в Англии), или же может быть создан административный совет «коммунального округа» — формула, предусмотренная ординансом от 5 января 1959 г., которую никогда не применяли. Административный совет избирается населением, уже проживающим на данной территории, и впоследствии заменяется муниципальным советом.

Судьба проектов административного статуса новых городов была различной. Раздел VI проекта № 812

содержал статус новых городов, но законопроект потерял силу с роспуском Национального собрания. Его содержание было воспроизведено в проекте закона, представленном Бошером (предложение № 142 от 19 июля 1968 г.). Тем временем, однако, нужно было подготовить строительство новых городов, предусмотренных генеральной схемой и проектами Комиссии экономического развития страны. Вначале речь шла о «миссиях» технических специалистов, которым поручалось проведение изысканий и разработка планов. Но как только было предусмотрено производство строительных работ, миссии оказалось недостаточно, так как коммуны не имели должных финансовых средств, чтобы действовать непосредственно, а государство не могло быть единственным распорядителем работ. Тогда прибегли к формуле публичного учреждения торгового и промышленного характера, предусмотренного ст. 78—1 Кодекса урбанизации. Это учреждение и является той организацией, которая занимается производством работ и осуществлением всех необходимых операций. Декретами от 11, 12 и 16 апреля 1969 г. были созданы публичные учреждения по строительству новых городов Лилль-Эст, Сержи и Эври.

Предложение Бошера обсуждалось в декабре 1969 г. в Национальном собрании, а в апреле 1970 г. — в Сенате. Парламент внес в него ряд важных изменений, и 10 июля 1970 г. проект стал законом, содержащим современный статус новых городов. Вследствие многочисленных изменений закон стал крайне запутанным. Стремясь любой ценой якобы защитить местные свободы, депутаты чрезвычайно усложнили содержание закона, что в конечном счете облегчает вмешательство «технократов», от засилья которых как раз и хотели оградить новые города.

Создание новых городов должно сопровождаться программой строительства не менее 10 тыс. квартир. После дачи заключения заинтересованными местными собраниями в Государственном совете принимается решение о городском периметре (ст. 3), то есть определяется «местоположение города».

Что касается организационной основы управления нового города, то закон предусматривает четыре возможности:

1) Заинтересованные муниципальные советы могут принять решение об образовании синдиката коммун. Этот синдикат подчиняется правилам, установленным ст. 8 — 18 закона, и обладает фискальными полномочиями в зоне городского строительства.

2) Заинтересованные муниципальные советы могут принять решение об образовании городского сообщества в соответствии с условиями, предусмотренными законом от 31 декабря 1966 г. Городское сообщество располагает теми же полномочиями по строительству нового города, что и синдикат коммун. По завершении работ новый город становится членом городского сообщества.

3) Коммуны создают «городской ансамбль». Речь идет об административном публичном учреждении, непосредственно осуществляющем управленческие функции на территории, выделенной из состава коммун, где будет вестись строительство нового города. Руководит этим учреждением совет из 9 членов, состоящий из 4 представителей муниципальных советов и 5 представителей генерального совета или советов.

4) Если коммуны отказываются играть роль распорядителя работ или если созданные органы не смогут функционировать, в Государственном совете производится выделение на территории коммун зоны периметра городского строительства, на которой учреждается «городской ансамбль» (ст. 7). В этом случае совет образуется в соответствии с пунктом «б» ст. 20 закона:

«б) В других случаях в состав совета входят девять генеральных советников. Генеральные советники кантона или кантонов, где находится территория, на которой образуется городской ансамбль, являются его членами по праву; остальные выбираются генеральным советом или советами.

Генеральные советники заседают в совете городского ансамбля до истечения срока их мандата генеральных советников; они могут быть переизбраны.

Члены совета городского ансамбля, входящие в муниципальный совет, могут сохранить свой мандат муниципального советника.

Первоначально образованный совет трижды дополняется тремя членами, избираемыми населением:

1) Когда 2 тыс. квартир, предусмотренных программой строительства, будут заняты, проводятся первые выборы в срок, не превышающий 4 месяца со дня опубликования результатов дополнительной переписи населения, условия проведения которой определяются декретом.

2) Вторые — через два года после первых.

3) Третьи — через два года после вторых.

Чрезвычайная проверка избирательных списков при проведении упомянутых выше выборов производится в соответствии с правилами, установленными избирательным кодексом для ежегодной проверки избирательных списков. Дата начала и окончания проверки устанавливается постановлением префекта».

Городской ансамбль преобразуется в коммуну не позднее, чем через три года после проведения третьих выборов, предусмотренных ст. 20.

Таким образом, возможны четыре способа организации управления. Но ст. 10 предусматривает, что во всех случаях орган управления заключает договор-концессию со специализированной организацией, которая отвечает за производство работ.

Итак, обращаются к средству, предусмотренному ст. 78 пунктом 1 старого Кодекса урбанизации: публичному учреждению или обществу со смешанной экономикой. Парламент сделал выбор в пользу публичного учреждения, образуемого декретом в Государственном совете после консультации с местными коллективами. Уместно отметить, что речь идет о публичном учреждении промышленного и торгового характера, которым управляет административный совет из 14 человек (7 представляют правительство, а 7 — местные коллективы). Голос председателя, которым является избранник местных коллективов, — решающий. Директор назначается министром оснащения с согласия председателя.

Источники образования средств учреждения указаны в законодательстве (государственные субсидии, участие Национальной федерации ассоциаций содействия городскому и жилищному строительству и т. д.). Отношения с распорядителем работ устанавливаются на основе договора, который подлежит апробации,

если он не соответствует типовому договору, условия которого установлены декретом в Государственном совете.

Глава III

РЕОРГАНИЗАЦИЯ КОММУНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ВО ФРАНЦИИ

Если ограничиться изучением исключительно правового режима, то вряд ли удастся найти — в том, что касается Франции,— принципиальные отличия в организации управления в городской и сельской местности. Однако различия проступают все более явственно, что служит признаком воздействия соображений социологического, демографического и экономического порядка на административный статус местных коллективов. Тогда как ранее была известна целая гамма муниципальных режимов, начиная от хартий городов и кончая приходами «равнин», революционное законодательство, воспринятое в этом вопросе законом от 5 апреля 1884 г., приступило к унификации и приданию единообразия системе муниципальных режимов с целью достижения политического равенства. Расхождения между режимом управления и социологической реальностью непрерывно обострялись, и только недавно правовые нормы и практика позволили решить некоторые проблемы сельской администрации.

Большинство современных достижений многим обязано зарубежному опыту, особенно практике Англии и США. Поэтому, прежде чем приступить к рассмотрению положения во Франции, обратимся к этим примерам.

Часть I. Зарубежные примеры

§ 1. Соединенное Королевство

При феодализме городская жизнь ограничивалась «бургами» (городами), пользовавшимися хартией, освобождавшей их от повинностей, благодаря чему они могли свободно управлять своими делами. Сельская местность делилась на графства, управляемые «мировыми судьями» — институтом, введенным при Эдуарде III. Сами же графства делились на приходы, объединявшие иногда по несколько «тауншипов».

Таким образом, приход — это округ, преимущественно сельский, управляемый «vestry» — общим собранием жителей (сопоставим со «сходкой» прихожан во Франции), называемым так потому, что жители собирались в ризнице священника.

После великих реформ, проведенных парламентом, избранным в 1832 г., приходы были объединены в специализированные округа: союзы вспомоществования (закон об улучшении помощи бедным 1834 г.), санитарные районы (1847 г.), школьные районы (1870 г.). Эти округа не совпадали между собой территориально, а их введение, хотя и было необходимым, вызвало многочисленные административные трудности. Законами о народном здравоохранении 1872 и 1875 гг. они были в принципе ликвидированы, а вместо них учреждены городские районы (куда вошли маленькие городки, не достигшие статуса «бурга», или пригородные коммуны больших городов), а также сельские районы, объединившие приходы. С принятием закона о местном управлении 1888 г. графства были реорганизованы, унифицированы, наделены выборными органами, а их подразделениями стали городские и сельские районы. Таким образом, начиная с 1888 г. в Англии произошла диверсификация муниципального режима: города-графства, города (бурги), городские районы, приходы, сами объединяемые в сельские районы. С этого времени в Англии действует особый режим управления в сельской местности. Сельские районы и приходы выступают в качестве административных единиц.

До 1972 г. в Англии было 415 сельских районов, объединявших около 10 тыс. приходов. После реформы 1972 г. сельские и городские районы, представлявшие средние и небольшие города, объединены в 40 новых графств. Высокоурбанизированные территории (Манчестер, Ливерпуль, Бирмингем, Ньюкасл и т. п.) образуют шесть метрополитских графств.

Приходы управляются в зависимости от размеров «собранием прихожан» (общим собранием избирателей) или приходским советом (в совет избирается от 5 до 15 членов). По сути дела, это общинные собрания, имеющие лишь ограниченную компетенцию по вопросам благотворительности, содержания местных дорог и общественных зданий. Реальное управление

всеми делами сосредоточено в районах и графствах. Во главе района стоит совет, члены которого избираются приходами сроком на три года. Он обеспечивает управление движением на путях и дорогах, руководит службами транспорта, отдыхом и развлечениями. Графства обеспечивают непосредственное управление главными службами: полицией, противопожарной службой, оснащением, строительством, основными магистралями, водоснабжением, социальными службами.

Хорошо отработан механизм сельского управления. Посланцы приходов и сельских районов участвуют в управлении графством через посредство объединенных комитетов. Сельские районы могут быть сопоставлены с синдикатами коммун, с той, однако, принципиальной разницей, что они существуют повсеместно и являются базовыми округами. Оснащение сел полностью обеспечивается графством с помощью «Управления по предоставлению займов на общественные работы» (Public Works Loan Board).

§ 2. США

В США государственное управление в сельской местности осуществляется исключительно графствами (3043), являющимися административно-территориальными единицами штатов. В 16 восточных штатах (6 штатах Новой Англии, штатах Нью-Йорк, Пенсильвания и т. д.) графства подразделяются на «тауншипы» (их насчитывается 17 144, и в них проживает 40 млн. жителей) и сельские округа. В других штатах государственное управление в сельской местности полностью обеспечивается графствами без помощи других административных звеньев общей компетенции. Кроме того, в графствах имеются административные подразделения специальной компетенции: школьные районы (34 678), специальные районы (18 223).

В области управления графства главным образом занимаются проблемами территориального развития в самом широком смысле слова. Оно финансируется за счет поступления части налогов штата в распоряжение графства, а также благодаря субсидиям, связанным с осуществлением межкоммунальных проектов.

«Тауншипы», там где они существуют, насчитывают в среднем 5 тыс. жителей, проживающих по всей их территории. Управление в них осуществляется «таунмитингами» — общими собраниями всех избирателей. «Тауншипы» сотрудничают с графствами при разработке и осуществлении программ оснащения.

Школьные районы существуют как в городской, так и в сельской местности. Они управляют начальными и средними публичными школами через посредство выборных «правлений», которые назначают управляющего. Расходы возмещаются за счет школьных сборов, уплачиваемых жителями.

В специальных районах на селе решают следующие вопросы управления: борьба с огнем (18%), сохранность почвы (13%), дренаж (13%), жилищное строительство (6%), ирригация (4%), борьба с наводнениями (3%).

Часть II. Сельская администрация во Франции

Положение с коммуна́ми во Франции характеризуется чрезвычайной инфляцией этого института, сказывающейся наиболее сильно на самых маленьких коммунах. Общая численность коммун распределяется по годам следующим образом:

1952	38 000
1962	37 962
1966	37 765
1971	37 708
1980	36 034

Из этой общей суммы в более чем 32 тыс. коммун проживает менее 2 тыс. жителей, а в более чем 23 тыс. — менее 500.

В 1980 г. положение было следующим:

Количество жителей	Число коммун
более 150 000	20
от 10 000 до 150 000	742
от 5000 до 10 000	728
от 2000 до 5000	2 139
менее 2000	32 405
Всего:	36 034

Очевидно, что подобное положение является серьезным препятствием на пути улучшения управления в сельской местности. Коммуна, насчитывающая 200 жителей и даже меньше (таких имеется более 10 тыс.), просто неспособна образовать эффективную ячейку управления. Бюджет такой коммуны часто составляет около 10 тыс. франков, то есть она не располагает необходимым минимумом средств, чтобы обеспечить управленческую деятельность. Нередко такая коммуна не в силах образовать свой муниципальный совет, не нарушая нормы ст. 251 Избирательного кодекса: «Число советников, не проживающих в коммуне на момент выборов, не может превышать $\frac{1}{4}$ части состава Совета». Наконец, абсурдно применять сложную процедуру закона от 5 апреля 1884 г. в одинаковой мере к крупным городам и к крошечным коммунам из 50 жителей.

Подобное единообразие и эгалитаризм объясняются как исторически (многие городские поселения были основаны еще во времена римского владычества), так и целевым характером правового режима, установленного революционным законодательством. При старом режиме проводилось различие между городами, которым жаловалась хартия, и простыми приходами. Только Директория попробовала разрешить эту проблему при помощи бесперспективной попытки создать муниципалитеты кантонов в III году.

Ни в какой другой стране Европы коммуны так не обесценились. Ранее мы познакомились с решением проблемы в Англии и США. Но во Франции никогда не осмеливались пойти на столь радикальные меры, прежде всего по политическим соображениям, так как боялись задеть сельских нотаблей, а кроме того, всякая попытка такого рода подвергалась критике как покушение на местные свободы.

В течение долгого времени единственным решением оставались синдикаты коммун, учрежденные законом от 22 марта 1890 г. Только начиная с 1959 г. стала проводиться комплексная политика, но она сталкивается с теми же препятствиями, что и раньше, а ее результаты пока весьма скромные.

А. Одноцелевые, многоцелевые и смешанные синдикаты

Одноцелевые синдикаты, единственные существовавшие до 1939 г., дали лишь незначительный результат. Синдикат — это публичное учреждение, создаваемое всеми заинтересованными муниципальными советами, которое руководит службой межкоммунального характера. У него нет других ресурсов, кроме платы за предоставляемые им услуги и добровольных взносов коммун. До 1939 г. синдикатов насчитывалось около 3 тыс. Они были созданы главным образом для электрификации и водоснабжения коммун.

Реформы, предпринятые с изданием декретов от 20 марта 1955 г. и ордонанса от 5 января 1959 г., позволили коммунам наряду с использованием старой формулы учреждать многоцелевые синдикаты или смешанные синдикаты (в сотрудничестве с другими публично-правовыми юридическими лицами с территориальной основой или без таковой) ¹.

Изменения идут по многим направлениям:

1) Одноцелевые синдикаты отныне могут создаваться решением половины муниципальных советов, представляющих $\frac{2}{3}$ населения, или решением $\frac{2}{3}$ муниципальных советов, представляющих половину населения. Таким образом, коммуны, представляющие меньшинство, оказываются связанными таким решением и не могут заниматься обструкцией. Единогласие по-прежнему требовалось для создания многоцелевых синдикатов, но со вступлением в силу закона от 31 декабря 1970 г. (ст. 25) о муниципальном управлении и коммунальных свободах на них распространилось то же правило квалифицированного большинства.

2) Многоцелевые синдикаты могут управлять несколькими службами (оснащения, освоения территории, доставкой школьников к месту учебы и домой, уборкой мусора, спортом, дорожной службой, служащими и т. д.) и представляют основу для создания в будущем сельской суперкоммуны. Но в настоящее время они не более чем публичные учреждения,

¹ См. циркулярное письмо министра внутренних дел от 27 июля 1964 г., признанное утратившим силу и замененное циркулярным письмом от 25 сентября 1974 г.

руководящие несколькими межкоммунальными службами.

3) Во всех случаях комитет синдиката может путем голосования принять решение о взимании дополнительных сборов сверх взносов, уплачиваемых коммуна-членами непосредственно синдикату.

4) Декретом от 27 августа 1964 г. было решено, что субсидии на оснащение будут увеличены на 5—20% в пользу многоцелевых синдикатов. Заменявший его декрет от 17 мая 1974 г. предусматривал такую же надбавку.

Результаты этой политики обнадеживают, но не свидетельствуют еще о полном успехе. Наличие у коммун относительной свободы выбора сохраняет почву для эгоистических местнических интересов и личного соперничества, а технические и финансовые трудности остаются нерешенными.

В 1962 г. насчитывалось 6500 одноцелевых синдикатов и 13 смешанных синдикатов.

Что касается многоцелевых синдикатов, то их ждал большой успех. Ж. Трориаль (в книге «Коммунальная реформа и развитие территории», 1966, с. 59) отмечал, что в 1966 г. их было 581 (66 — в 1963 г.). Они объединяли 5780 коммун, где проживало 6 226 957 человек. Их общий бюджет составлял около 186 млн. франков.

Эти цифры непрерывно росли. В 1967 г. насчитывалось уже 777 многоцелевых синдикатов, объединявших 7514 коммун, в 1978 г. — 10 688 одноцелевых синдикатов, 1858 многоцелевых синдикатов (объединявших 18 016 коммун) и 355 смешанных синдикатов.

Б. Сельские дистрикты

Ордонанс от 5 января 1959 г. позволял создание только «городских дистриктов». Тем не менее Министерство внутренних дел признало допустимым создание дистриктов в сельской местности, и эта возможность отныне официально признана законом от 31 декабря 1970 г. (ст. 28).

Тогда как в Англии сельские районы включают все сельские приходы, сельские дистрикты во Франции объединяют лишь те коммуны, которые сами того желали. (При определенных условиях сельский дист-

рикт может быть создан принудительно, путем принятия декрета в Государственном совете, что было использовано лишь однажды.)

Для сельских коммун дистрикт представляет более далеко идущую форму интеграции, чем многоцелевой синдикат. Речь также идет о создании публичного учреждения решением квалифицированного большинства заинтересованных муниципальных советов ($\frac{2}{3}$, представляющих половину населения, или половина советов, представляющих $\frac{2}{3}$ населения). Управляет им совет, состоящий из представителей коммун, которому по праву (ст. 3) принадлежат полномочия в области жилищной службы; пожарной охраны; служб, первоначально находившихся в ведении синдикатов, образованных этими коммунами. Кроме того, ему может быть поручено управление всеми общими службами, предусмотренными решением о создании дистрикта. Помимо обычных ресурсов, дистрикт имеет право на основании решения совета, принятого большинством в $\frac{2}{3}$ голосов (ст. 8), обратить в свою пользу часть заранее предусмотренных поступлений от заработной платы.

Вероятно, наибольший интерес дистрикты представляют для городских агломераций (см. главу III). Тем не менее сельские дистрикты были созданы на территориях смешанного сельско-городского типа (дистрикты Монтбелиард, Кот Сен-Андре, Лианкур). Ж. Трориаль (указ. соч., с. 38) полагает, что из 67 дистриктов, созданных на 31 декабря 1965 г., 16 следует считать сельскими. Они охватывают 118 коммун с 96 тыс. жителей и служат либо заменой многоцелевого синдиката, либо средством избежать слияния.

Во французской сельской местности дистрикты должны рассматриваться как гибкая формула, позволяющая избежать принудительного объединения и дающая больше средств и возможностей для совместных действий, чем многоцелевой синдикат. Дистрикты позволяют обеспечить деятельность служб, представляющих совместный интерес, которая осуществима только на межкоммунальном уровне. Это службы мелиорации, оснащения, дорожная и транспортная, служба сбора школьников и развоза их по домам. Как и многоцеле-

вые синдикаты, дистрикты пользуются 5—20% -ной надбавкой к субсидиям на оснащение, предусмотренным декретом от 27 августа 1964 г., замененным декретом от 17 мая 1974 г. Однако пока достигнуты скромные результаты, и причины тому надо искать в некотором коммунальном партикуляризме. Отказ от определения «городской» (закон от 31 декабря 1970 г.) позволяет сегодня создавать сельские дистрикты в официальном порядке.

Ордонанс от 5 января 1959 г. предусматривал, что городские дистрикты могут быть образованы либо решением муниципальных советов по правилу квалифицированного большинства, либо декретом в Государственном совете после заключения генерального совета (или советов). На практике принудительное образование дистрикта имело место лишь однажды (дистрикт Тур), но это встретило скрытую оппозицию местных избранников народа, и дистрикт практически бездействовал. Кроме того, возможность принудительного образования исчезла с принятием закона от 31 декабря 1970 г.

Представляется, что формула городского дистрикта оказалась неудачной. По крайней мере дистрикт может соответствовать какой-то переходной фазе, но не в состоянии служить окончательному решению проблемы. Вероятно, он позволяет добиться большей финансовой солидарности составляющих его коммун. Во-первых, потому, что согласно пункту 3 ст. 8 ордонанса от 5 января 1959 г. решением совета, принятым большинством в $\frac{2}{3}$ и получившим одобрение органов опеки, часть коммунальных налогов с заработной платы может быть передана в бюджет дистрикта, а во-вторых, потому, что дистрикт пользуется надбавками к субсидиям на оснащение.

Но полномочия, принадлежащие дистрикту по праву, были выбраны очень неудачно и оказались фактически несущественными: жилищная служба — чисто административная, а пожарная организационно подчинена департаменту. Всякое расширение полномочий дистрикта требует каждый раз согласия заинтересованных муниципальных советов.

Кроме того, дистрикт часто оказывается чисто административным органом. Реализация возложенной

на него компетенции, например в отношении освоения новых территорий, обеспечивается обществом со смешанной экономикой, часть капиталов которого принадлежит коммуне, а часть — Центральному обществу оснащения территорий. Мы наблюдаем процесс «расчленения» на уровне местного управления.

Закон от 31 декабря 1970 г. расширил компетенцию дистрикта, принадлежащую ему по праву, сблизив ее с компетенцией городских сообществ. В результате в 1978 г. насчитывалось 155 дистриктов.

В. Слияние коммун

До 1959 г. слияние коммун было делом случая. Комитет Руефф-Арманда предложил, однако, осуществить такое слияние на уровне кантона так, чтобы прежние коммуны остались в качестве составных частей нового образования. Начиная с 1959 г. усилия в этом направлении предпринимались, причем супрефекты оказывали психологическое давление в пользу объединения. Но решение представляется непростым, а слияние нельзя выдавать за панацею. Соединение двух бедных коммун не решает никаких проблем. Слияние зажиточной и хорошо управляемой коммуны с одной или несколькими бедными ведет к тому, что издержки перекладываются на плечи налогоплательщиков богатой коммуны, поэтому всякое слияние вызывает политические потрясения и т. д.

Другими словами, слияние должно быть либо всеобщим в определенных единых рамках (кантона), либо хорошо спланированным с тем, чтобы создать жизнеспособные административные единицы.

Средства для слияния имеются. Прежде всего, ордонанс от 5 января 1959 г. и закон от 31 декабря 1970 г. (ст. 34) внесли изменения в ст. 10 Административного кодекса коммун (см. ст. 112—1 и последующие Кодекса коммун) и упростили процедуру слияния (см. также декрет о порядке применения ордонанса от 22 января 1959 г.): муниципальные советы продолжают действовать до всеобщих выборов; все прежние коммуны, даже самые мелкие, должны иметь в новом муниципальном совете по крайней мере одного своего представителя; решение о слиянии принимается постановлением префекта, а если коммуны находятся

на территории нескольких департаментов — постановлением министра.

Наконец, декрет от 27 августа 1964 г., замененный декретом от 17 мая 1974 г., предусматривает, что в случае слияния субсидии на оснащение увеличиваются на 10—30%. С другой стороны, закон от 9 июля 1966 г., защищая интересы налогоплательщиков, предусматривает, что при составлении первых трех бюджетов новой коммуны на территориях бывших коммун могут устанавливаться различные суммы дополнительных сборов.

Надбавки к субсидиям на оснащение предоставляются, «учитывая программы развития, финансовое положение коллективов и общественный интерес, который представляет слияние» (ст. 4 декрета от 27 августа 1964 г.). Решение о них принимается по заключению комиссии межминистерским постановлением (ст. 5).

В решении по запросу Национальным собранием от 13 декабря 1968 г. (запрос был сделан по инициативе Национальной федерации республиканских представителей) Государственный совет пришел к выводу, что надбавки к субсидиям, предоставляемым объединенным коммуна́м, не наносят ущерба принципу равного обложения налогоплательщиков до тех пор, пока эти надбавки, различные для разных коммун, «оправданны по соображениям, вытекающим из общего интереса».

Каковы результаты такой политики? С 1955 по 1958 г. никаких слияний не было. Начиная с 1959 г. количество слияний было следующим:

1959	1
1960	2
1961	8
1964	64
1965	115
1975	820

Всего за период с 1955 по 1971 г. объединение затронуло 864 коммуны и привело к исчезновению 462 из них. Но по сравнению с затраченными усилиями эта цифра очень невелика. С учетом последствий применения закона от 16 июля 1971 г. за 20 лет, с 1955 по 1975 г., исчезло 1578 коммун. С 1971 по 1978 г. произошло 832 слияния, затронувших 2025 коммун.

§ 2. Слагаемые решения коммунальной проблемы в сельской местности

А. Воссоздание муниципалитетов кантонов

Итоги политики, проводившейся с 1959 г., учитывая предшествующие результаты, нельзя назвать незначительными. Правда, в сопоставлении в общей численностью коммун они невелики: за 13 лет количество коммун сократилось с 38 тыс. до 37 765, то есть уменьшилось всего на 235 единиц, несмотря на все усилия. Даже если рассчитывать на некоторое увеличение темпов и более широкое использование формулы многоцелевых синдикатов, проблема по-прежнему остается далекой от своего решения.

Решение не может быть найдено (если сопоставить положение во Франции с тем, что было в Англии) иначе, как путем издания нового законодательства, проводящего принудительное объединение сельских коммун в определенных организационных рамках, которыми могут служить только кантоны. Нужно воскресить муниципалитеты кантонов. В сельский кантон входит в среднем около 15 коммун. Таким образом, учитывая особые случаи, удастся создать от 2 до 4 тыс. кантональных муниципалитетов вместо 35 тыс. коммунальных, где проживает 2 тыс. жителей и меньше. Прежние коммуны останутся, так же как и английские приходы, в качестве административных звеньев, но вся административная жизнь переместится в центр кантона. Преимущества такого решения представляются следующими:

1) Муниципальные советы станут гораздо более представительными, и захиревшая «местная демократия» будет располагать более солидной базой.

2) Объединение управленческих, технических и финансовых средств позволит действовать более эффективно, особенно в области оснащения. Применение декрета от 25 августа 1964 г. позволит новым коммунаам располагать наличными финансовыми средствами в сочетании с дополнительными ресурсами, выделяемыми им в связи с объединением.

3) В центре кантона можно будет разместить медицинскую, школьную, социальную и различные технические службы; заменить малоэффективные распылен-

ные службы, создав общеобразовательный колледж с развозом учащихся вместо многочисленных школ с одним-единственным классом; создать госпиталь, секретариат, располагающий компетентным персоналом, и т. д. С развитием автомобильного транспорта на селе расстояния порядка 10—20 км не будут более являться неудобством.

Б. Роль округа в сельской местности

До сих пор округ был лишь единицей управления централизованного и вместе с тем децентрализованного государства. Он не имел статуса юридического лица, а советы округов, чья деятельность была приостановлена законом от 12 октября 1940 г., так и не были восстановлены. Впрочем, их полномочия были весьма ограничены.

Появление региональных органов и неизбежное (а возможно, вызванное умышленно) отмирание органов департамента позволяет вдохнуть в округа новую жизнь. Какие бы масштабы ни принял упадок департаментов, это не должно создавать вакуума в управлении, что логически ведет к возрастанию роли округов и их органов.

Такая потребность тем более очевидна, так как округа сельской Франции являются, несомненно, целостными экономическими и социальными организациями, что еще более рельефно выступает при условии внесения незначительных корректив. В большинстве случаев они совпадают территориально с «краями» древней Франции, и эта историческая основа придает им еще большее значение в рамках регионов, составляющих провинции¹.

Кроме того, округа сами по себе приобрели новую жизнь в связи с развитием автомобильного транспорта. Ж. Ф. Гравье заметил, что «супрефектура, обычно плохо обслуживаемая железнодорожным транспортом,

¹ Уместно вспомнить в этой связи идеи географа Фонсена («Провинции Франции — проект административной федерации». — «Ревю де Пари», 1898, т. II, с. 737 и далее). Приведя многочисленные доказательства в пользу реального существования округа, Фонсен предлагает объединить все коммуны внутри округа, а округа соединить в 32 или 33 естественных региона.

восстанавливает сейчас свое традиционное значение торгового центра с развитием ведущей к нему сети автомобильных дорог». Факт, что округа расположены на территории в радиусе 40—60 км от центра, который впоследствии разрастается. До него можно добраться за час, и он становится ближайшим «соседним центром» сельской Франции, где можно сосредоточить управленческие службы (социальные, финансовые), разместить межкоммунальную больницу, лицей или общеобразовательный колледж, развивать торговую или промышленную деятельность, открывать культурно-зрелищные предприятия. Кроме того, Гравье констатирует, что в маленьких городках, центрах округов, отмечен рост населения, превышающий 10%, тогда как в среднем по стране этот показатель составляет 3%. Таким образом, округ может стать «очагом прогресса» и предоставить «неповторимый шанс организации управления с человеческим лицом».

Роль супрефекта может быть расширена путем специальной передачи ему права подписи от имени префекта в области предоставления кредита (см.: Циркулярное письмо Министерства внутренних дел.— «Монд» от 12 января 1971 г.).

Но будущее округа тесно связано с другой основной проблемой — объединением коммун. Сейчас сельский округ охватывает от 120 до 150 коммун, большинство из которых насчитывает менее тысячи жителей¹.

Округ может стать мощным стимулятором объединения коммун. Уже сейчас действия супрефекта позволяют, как это было показано, побудить муниципалитеты к созданию межкоммунальных синдикатов, особенно многоцелевых синдикатов и городских районов. Если создание коммунального округа, аналогичного модели VIII года, представляется утопией, то вообразить себе объединение мелких коммун на уровне кантонов, напротив, очень легко. Конечно, строгого правила быть не должно, и, учитывая экономическую и демографическую значимость муниципалитетов, мож-

¹ По свидетельству Дж. Даусона, округ Монтерей-сюр-Мер включает 142 коммуны, 130 из которых насчитывают менее тысячи жителей.

но предположить, что на территории кантонов их будет создано несколько или возможно объединение коммун нескольких кантонов. Речь может пойти о реформе того же типа, что была осуществлена в Великобритании с изданием законов 1872 и 1888 гг., приведших к созданию районов. Города с населением 10 тыс. и более (таких около 500) не были бы затронуты объединением, а старые коммуны могли бы некоторое время существовать как составные части новых коммун. Тогда бы округа включали десятка четыре коммун с компактной административной организацией и деятельность супрефекта по отношению к этим сорока муниципалитетам была бы еще более эффективной. Рассуждая таким образом, будущее округа мыслится исключительно как федерация больших сельских коммун, имеющих солидную административную арматуру (усиленные квалифицированными кадрами общеуправленческие и социальные службы, центр пожарной охраны, общеобразовательный колледж и центр сельскохозяйственного обучения, практикующий сбор и развоз учащихся по домам). Проводящаяся начиная с 1975 г. Комиссией экономического развития страны политика «заключения контрактов с представителями мест» является свидетельством признания специфической роли округов.

Остается рассмотреть последнюю проблему — устройство самого округа. Ранее сделанные предложения подсказывают оставить его таким, как есть, учитывая возросший уровень экономической подготовки супрефекта и предполагаемый рост его аппарата. В таком случае он станет децентрализованным округом управления. Под этим подразумевается, что децентрализация, носящая лишь частичный характер, будет расширена и супрефект получит финансовые полномочия. При относительном упадке роли департаментов можно было бы поручить округам отправление децентрализованных управленческих функций, вдохнув жизнь в совет округа. Последний унаследовал бы полномочия генерального совета, которому предстоит исчезнуть, а помощь префекту на уровне департамента оказывал бы департаментский совет, образуемый советами округов и располагающий полномочиями нынешней административной комиссии.

Такое решение имеет то практическое преимущество, что при исчезновении генеральных советов останутся генеральные советники, но уже в качестве советников округов. Что же касается остального, то очевидно, что подобное предложение связано с необходимостью принять политическое решение, а кроме того, нужно проанализировать, какие результаты принесет реформа устройства регионов и департаментов.

В. Проекты межкоммунальной кооперации

Не заходя настолько далеко, чтобы создавать муниципалитеты в кантонах, и в то же время сохраняя роль округов в сельской местности, можно представить себе некие промежуточные решения, ставящие своей задачей планирование процесса объединения, что позволит повсюду создать «два уровня управления».

Таковыми чертами обладал проект закона № 812, представленный Национальному собранию 15 мая 1968 г. и ставший недействительным из-за роспуска палаты.

Законопроект исходил из того, что большинство проблем оснащения и практической деятельности выходит сегодня за рамки коммун, но сплошное объединение коммун вызвало бы слишком много трудностей. Таким образом, речь идет о том, чтобы избежать главным образом беспорядочного создания ассоциаций коммун (как это в большинстве своем и было). В предварительном проекте предусматривалось создание в каждом департаменте «плана межкоммунальной кооперации», в «рамках которого должно гармонично развиваться» сотрудничество как существующих объединений коммун, так и будущих.

Этот план определял «границы» будущего объединения, принимая во внимание естественную близость коммун в географическом, экономическом и историческом плане. Компетенция, которой предполагалось наделить эти объединения, была значительно более разносторонней, чем позволяло действующее законодательство, так как она практически совпадала с компетенцией городских сообществ (см. главу III). Разумеется, речь шла только о возможности, и объединение коммун может выйти за очерченные рамки как в ту, так и в другую сторону.

В проекте особо отмечалось, что разработка плана не налагает на коммуны никаких обязательств, но с момента создания многоцелевого синдиката, дистрикта или городского сообщества эти образования должны соответствовать намеченным для них географическим границам. Таким образом намечалось создать 3500 зон межкоммунального сотрудничества.

Текст содержит также некоторые положения второстепенного характера:

— отныне многоцелевые синдикаты могли бы создаваться на основе правила квалифицированного большинства;

— объединения независимо от их формы получали бы право взыскивать свои налоги непосредственно;

— объединенные коммуны имели бы признаваемое законом преимущественное право на получение государственной помощи в области оснащения.

Данный проект, несмотря на его достоинства, был враждебно встречен движениями, объединяющими представителей мест, которые выдвинули различные контрпроекты (см. «Фигаро» от 5 марта 1968 г.). Однако представляется, что вместе с другими предложениями, которые в нем содержались, проект мог бы облегчить и упростить процесс объединения коммун, особенно в сельской местности, придав ему сбалансированный характер.

После того как проект № 812 утратил силу, Министерство внутренних дел (Генеральная дирекция местных коллективов) вновь вернулось к рассмотрению проблемы совместно с ассоциацией представителей муниципалитетов¹. Предварительный проект в той части, в которой с ним удалось познакомиться², гораздо более «интеграционистский», чем его предшественник.

Принцип «межкоммунальных зон» сохранен (ст. 18), но ст. 20 постановляет, что самое большее через 6 месяцев после публикации зональной карты в каждой

¹ Газета «Монд» 28 февраля и 6 марта 1969 г. поместила заявление министра внутренних дел Марселена на 52-м конгрессе Ассоциации мэров Франции.

² Текст законопроекта частично был помещен в газете «Монд» 16—17 марта 1969 г. (раздел IV предварительного проекта коммунальной реформы).

из зон постановлением префекта надлежит создать синдикат коммун, охватывающий все расположенные в зоне коммуны. Этот синдикат будет располагать полномочиями главным образом в области оснащения и освоения новых земель, связанными с применением закона о недвижимом имуществе от 30 декабря 1967 г. Более того, им заменяются все существующие синдикаты, управляемые советами, состав которых определен на основе соглашения или образован соответственно правилам пропорционального представительства при отсутствии такого согласия. Располагая собственными ресурсами, он может сверх того взимать дополнительные сборы с соблюдением тех же условий, что и городское сообщество.

Таким образом может быть создана настоящая коммунальная администрация в сельской местности. Проект должен был поступить на рассмотрение весенней сессии парламента в 1969 г. Однако проект оказался почти непосредственно связанным с проектом вынесенного на референдум закона о Сенате и регионах, так что провал последнего на референдуме 27 апреля 1969 г. мог бы нанести ему смертельный удар. Кроме того, некоторая часть представителей муниципалитетов обвиняет данный проект, как и все другие, в покушении на местные свободы. Таким образом, коммунальная реформа могла вновь оказаться отложенной, несмотря на ее очевидные достоинства и необходимость.

На практике проект, представленный правительством в ноябре 1970 г., был гораздо скромнее. Принимая его (закон от 31 декабря 1970 г.), парламент ограничился внесением поправок в решение частных вопросов, о которых говорилось выше, отказавшись от проведения первоначально намечавшейся комплексной реформы. Последняя в конечном итоге была осуществлена законом от 16 июля 1971 г., но в совершенно иных условиях.

С другой стороны, комиссия под председательством Оливера Гишара в своем докладе, названном «Жить сообща» (2 тома и резюме «Проекта», сентябрь 1976 г.), вновь обратилась к идее объединения в рамках «сообщества коммун». Авторы доклада выступили также за перераспределение полномочий между госу-

дарством и коммунами. Эти предложения легли в основу законопроекта, представленного парламенту в 1979 г.

Часть III. Закон от 16 июля 1971 г.

Закон соответствует концепции местного управления, изложенной, в частности, президентом республики в речи, произнесенной в Лионе в октябре 1970 г. В ней говорилось о правительственной политике в отношении реформы местных коллективов. Президент заявил: «Одним словом, речь идет об организации местной демократии, опирающейся на свободу выбора наших коллективов,— выбора, который государство должно ориентировать и стимулировать, а не самовольно навязывать.

В основе ее, конечно, должно быть объединение коммун в сельской местности; в городской — самая тесная ассоциация, в которой коммуны растворятся благодаря деятельности межкоммунальных синдикатов, городских сообществ и слияния коммун.

Этим исторически сложившимся коллективам необходимо придать максимум гибкости, свободы, а тем самым и ответственности».

Дело не только в уменьшении числа открытых проявлений опеки за деятельностью коммун, а главным образом в избавлении от наибольшего зла, существующего во французской коммунальной системе, а именно от чрезмерно большого числа коммун и слишком большого числа мелких коммун. Нужно было укрепить механизм объединения коммун как в городской, так и в сельской местности.

Можно себе представить, что совершили англичане в конце XIX в., приняв решительные меры и разрешив сверху при помощи законодательных постановлений всю совокупность коммунальных проблем. Например, довольно долго говорилось об автоматической ликвидации всех коммун, насчитывающих менее 200 жителей, в результате чего исчезли бы многие тысячи коммун. Но проводить реформу при помощи крутых мер было нежелательно. Законодатель не хотел, как по политическим, так и по техническим соображениям, насильно ликвидировать все мелкие коммуны.

Предпочтение было отдано более гибким решениям, предоставлявшим некоторую инициативу местным коллективам.

§ 1. Общая характеристика закона

Проект закона отразил результаты научных исследований в стране, с одной стороны, а с другой — пожелания ассоциаций местных выборных лиц. Таким образом, последние через свои ассоциации приняли участие в разработке проекта.

Конечно, ассоциации представителей мест во Франции не пользуются таким влиянием, как в Англии или ФРГ, где они являются силой, с которой правительство вынуждено считаться. Ассоциации местных выборных лиц во Франции представляют собой, скорее, группы давления. Им свойствен некоторый консерватизм и инертность мышления. Это не те организации, от которых исходят импульсы и идеи в области проведения политики урбанизации.

Тем не менее правительство учло сделанные замечания, так что в основе закона от 16 июля 1971 г. лежат принципы, определяющие сущность долговременной политики в отношении коммун.

Стремясь избежать навязывания коммунам насильственных решений, закон предложил им выбор между уже имеющимися институтами: слияние, городские сообщества, дистрикты, многоцелевые межкоммунальные синдикаты. Эти четыре формы уже были известны, но они не были между собой связаны и выбирались коммунами произвольно. Теперь закон устанавливает строгий порядок и последовательность их применения.

Текст закона и выступление президента республики показывают, что одному решению из четырех отдается предпочтение, а именно слиянию.

В законе предусмотрены как финансовые меры, так и мероприятия психологического, организационного и юридического порядка, с тем чтобы облегчить слияние коммун. До сих пор процедура слияния была весьма сложной. С годами ее упростили, но все же она оставалась слишком категоричной в том смысле, что слившиеся коммуны теряли свою индивидуальность и как

следствие — исчезали. Не считая, что коммуна должна исчезнуть сразу и навсегда, закон предлагает промежуточные решения, подтверждая в то же время предпочтительность слияния.

С другой стороны, закон предусмотрел различные варианты решения для городской и сельской местности.

В сельской местности создаются наиболее благоприятные условия для слияния. Если же в известных условиях оно оказывается невозможным, то предпочтение отдается многоцелевому синдикату или дистрикту.

В городах в качестве основного решения предлагается городское сообщество, то есть формула, позволяющая сохранить коммунальный партикуляризм составляющих его коллективов, обеспечивая одновременно выполнение общих задач при помощи организации федерального типа.

Представляется, что законодатель не пожелал самостоятельно менять коммунальные границы и создал серию механизмов, при помощи которых местные избранные получили возможность сами предложить новые линии размежевания между коммунами внутри каждого департамента.

§ 2. План объединения коммун на уровне департамента

Этот план показывает, что инициатива должна исходить снизу, а объединение проводится индивидуально для каждого департамента.

Другими словами, правительство не желало устанавливать общих критериев для объединения коммун. Оно предпочло, чтобы в каждом департаменте была создана комиссия местных избранных, которая, исходя из конкретных обстоятельств, как бы перекроила карту коммунальных границ.

Порядок применения закона определен циркуляром от 28 июля 1971 г. В нем уточняется процедура образования новых институтов.

Отправной точкой явилось открытие 15 января 1972 г. сессии генеральных советов. С этой даты начался отсчет 6-месячного срока, в течение которого должен был быть разработан план объединения коммун.

Для выработки этого плана закон предусматривал образование во всех департаментах комиссии, состоящей из четырех генеральных советников, выбираемых генеральным советом, и десяти мэров, представляющих основные категории коммун: больших городов, средних городов, сельских коммун и т. д. Этой комиссией руководит председатель генерального совета. Всего в комиссии 15 членов.

Для проведения статистических исследований, финансовых отчетов и т. п. в распоряжении комиссии находится выделяемая префектурой рабочая группа, состоящая из чиновников. Но они лишь выполняют указания комиссии, а предложения формулируются ею самой.

В отведенный срок комиссия приступила к изучению материалов и проведению исследований. К 15 июля 1972 г. она должна была представить префекту план объединения коммун в департаменте.

Что предусматривал этот план? Закон предоставил комиссии полную свободу выдвигать любые предложения, какие она сочтет нужными: сохранить статус-кво, провести некоторое число слияний, объединить коммуны с использованием формулы синдиката коммун, дистрикта, городского сообщества в зависимости от местных условий. Другими словами, комиссия должна была рассмотреть муниципальную проблему в департаменте во всех ее взаимосвязях.

Префект должен рассмотреть план объединения по существу, так как комиссия только формулирует предложения. В парламент была внесена поправка о наделении комиссии правом принятия решения, но правительство потребовало ее отклонения, считая, что комиссия, образованная таким путем, может быть лишь органом по выработке предложений и что префект должен сам представлять план объединения заинтересованным коммунам.

Таким образом, комиссия формулирует предложения, а префект может внести в них изменения и дополнения. В большинстве случаев он их не меняет, а лишь слегка корректирует формулировки и выносит окончательные предложения на обсуждение. Другими словами, сотрудничество между комиссией и префектом разворачивается скорее до принятия плана, чем

после. Как только план составлен, он представляется заинтересованным муниципальным советам, так что консультации с ними имеют очень большое значение. Если муниципальные советы эти предложения принимают, то префект констатирует их согласие, и они реализуются в соответствии с уже существующей процедурой.

Но нужно быть готовым и к другому, то есть к отказу муниципальных советов. Принимая во внимание муниципальный «эгоизм», можно представить себе ситуацию, когда муниципальные советы не согласятся с предложенным им планом объединения. В этом случае нужно постараться примирить два, казалось бы, несовместимых начала: с одной стороны, учесть пожелание муниципальных советов, с другой — осуществить, несмотря ни на что, цель, поставленную законодателем.

Как примирить противодействие муниципальных советов и поставленную в законе задачу объединения? Закон предусматривает ряд новых способов объединения, различающихся в зависимости от поставленной в плане цели. Если речь идет о слиянии, то несогласие с планом одного или нескольких муниципальных советов влечет передачу спора на рассмотрение генерального совета. Он и будет принимать решение. Если генеральный совет выскажется в пользу плана, проводится слияние. Если генеральный совет, так же как и заинтересованный муниципальный совет, выразит несогласие, применяется процедура муниципального референдума.

Другая ситуация: складывается оппозиция созданию городского сообщества; отказ исходит от муниципальных советов, которым предложено образовать городское сообщество. В этом случае на решение генерального совета конфликт не передается. Префект старается сделать так, чтобы заинтересованные муниципальные советы образовали по крайней мере дистрикт. Однако принудить их он не может.

Наконец, если комиссия предложила образовать дистрикт или синдикат коммун, а муниципальные советы не согласны, то могут начаться переговоры с целью образования хотя бы комиссии, которой будет поручено изучить вопрос от имени всех заинтересованных

коммун и рассмотреть план развития межкоммунального сотрудничества, который впоследствии мог бы побудить коммуны объединиться тем или иным способом.

§ 3. Коммунальный референдум

Несомненно, в конституционном и законодательном плане французы широко использовали референдум. Так было в 1945, 1946, 1958 гг. Они неоднократно обращались к нему и после 1958 г. для решения вопросов законодательства. Но до сих пор закон никогда не предусматривал организацию коммунальных референдумов.

С тех пор как законодательство о муниципалитетах основывается исключительно на системе представительной, а не прямой демократии, в тех редких случаях, когда муниципальные советы, чтобы обеспечить себе поддержку населения, решали вынести тот или иной проект на коммунальный референдум, Государственный совет обязан был постановить, что коммунальный референдум не имеет юридической силы. До настоящего времени процедура референдума рассматривалась как официозная и юридически не существующая.

С этой точки зрения Франция является антиподом таких стран, как США, где муниципальный референдум используется особенно широко и позволяет жителям участвовать во всех крупных муниципальных реформах, особенно в области оснащения, организации отдыха и социально-культурного развития.

Таким образом, ст. 8 закона от 16 июля 1971 г. впервые вводит систему муниципальных референдумов. Референдум имеет место только при слиянии, когда заинтересованные муниципальные советы этому противодействуют. При этом условии референдум применяется по решению либо квалифицированного большинства муниципальных советов, либо префекта, в случае если по прошествии двухмесячного срока после представления им плана объединения коммун на уровне департамента муниципалитеты будут продолжать хранить молчание.

Квалифицированное большинство муниципальных советов остается прежним: $\frac{2}{3}$ советов, представляющих половину населения, либо наоборот.

Закон и декрет о порядке его применения устанавливают режим муниципальных референдумов. Он состоит из весьма сложных и громоздких процедур. Жители голосуют коммуна за коммуной. Проект считается принятым, «если абсолютное большинство поданных за него голосов составляет не менее одной четверти всех зарегистрированных избирателей». Так что даже если удастся добиться абсолютного большинства, но число поданных за проект голосов не будет соответствовать по крайней мере четверти всех зарегистрированных избирателей, то проект считается отклоненным.

С другой стороны, закон постановляет, хотя такое положение не вызывалось необходимостью, что если в ходе голосования по проекту в одной или нескольких коммунах большинство в $\frac{2}{3}$ избирателей выскажется против него, то в таком случае данная коммуна не будет включена в объединение.

В течение срока полномочий муниципального совета может быть проведен только один референдум. Учитывая, что выборы в муниципалитеты состоялись в 1971 г., новый референдум мог состояться не ранее 1977 г.

Хотя для реформы местного управления процедура референдума применяется впервые, ясно, что пользоваться ей весьма затруднительно. Она ставит префектов и муниципальные советы в весьма неловкое положение. На практике было проведено только 47 муниципальных референдумов.

§ 4. Последствия слияния

Законодатель не стремился к тому, чтобы процесс слияния, которому отдавался приоритет, привел к полному исчезновению слившихся коммун. Этому служат процедуры переходного характера, позволяющие слившимся коммунам сохранить свою автономию в рамках объединения. Закон предусматривает создание совершенно оригинальной системы «ассоциированных коммун».

Ассоциированными являются такие охваченные слиянием коммуны, которые ~~вынуждены~~ пойти на объединение либо по итогам коммунального референдума, либо в результате решения генерального совета, но которые, однако, хотели бы сохранить свою самобытность.

Было решено, что муниципальные советы коммун могут требовать (на центральную коммуну слившегося образования это не распространяется), чтобы прежняя коммуна пользовалась ассоциированным статусом и сохранила свое название. Такая коммуна сохраняет ряд преимуществ внутри новой: голосует отдельно, то есть в ней образуется свой избирательный участок; избирает полномочного мэра, в ней продолжает работать мэрия с отделениями управленческих служб главной мэрии. Полномочный мэр может обладать некоторыми специальными правами, в частности в отношении полиции, переданными ему мэром объединенной коммуны, который делегирует ему часть своей компетенции. Наконец, в помощь полномочному мэру создается консультативная комиссия, которая выражает пожелания жителей ассоциированной коммуны, ее могут даже наделить определенным правом контроля за деятельностью публичных служб.

Иначе говоря, прослеживается стремление к тому, чтобы у жителей старой коммуны не было чувства разочарования и они продолжали жить, как раньше, а прежняя коммуна превратилась бы в «округ по человеческим контактам». Новая коммуна станет звеном управления, а старая, сохранив своего полномочного мэра, отдельные выборы, консультативную комиссию и т. п., будет представлять общественное мнение.

С другой стороны, закон 1971 г. содержит финансовые стимулы объединения коммун. Закон от 16 июля 1971 г. полностью преобразовал систему финансовых стимулов, введенных декретом 1964 г. В нем предусматривается, что субсидии на оснащение слившихся коммун будут увеличены на 50 %, тогда как до сих пор верхним пределом было 30 %.

При проведении операций по слиянию нередко приходится сталкиваться с неравномерным распределением налогового бремени. При слиянии нескольких коммун существует тенденция выравнивать коммуналь-

ные платежи, ориентируясь на коммуны, где платят самые высокие налоги. Поэтому нужно предусмотреть такую процедуру налоговой интеграции, которая вела бы к их постепенному выравниванию так, чтобы у налогоплательщиков не складывалось впечатление, что единственным ощутимым результатом слияния явилось увеличение налогов.

Дабы избежать этих сложностей, в законе воспроизводятся положения 1966 г. о том, что налоговая интеграция будет проходить постепенно в течение шести лет. В течение этого срока налоги будут в случае необходимости постепенно увеличиваться, пока налоги в коммуне, менее всего ими стягощенной, не достигнут уровня коммуны, платящей самые большие налоги.

Итоги этой операции по состоянию на 1975 г. были подведены министром внутренних дел: осуществлено 820 слияний; в 63 новых коммунах население превышает 5 тыс. человек, в 243 живет от одной до 5 тыс. и в 484 — меньше тысячи. Число коммун было доведено до 36 422. Что касается многоцелевых синдикатов, то их около 1700, а дистриктов — всего 142.

Часть IV. Проект закона о повышении ответственности местных коллективов

Вслед за представлением доклада Гишара правительство провело в 1977 г. опрос мэров Франции, материалы которого легли в основу доклада, составленного государственным советником Жаком Обертом (Ответ мэров Франции, 1978).

Опираясь на полученные данные, правительство весной 1979 г. представило Сенату проект закона, который сейчас все еще обсуждается. Проект выходит за пределы организационных вопросов и затрагивает все аспекты жизни местных коллективов, причем особый упор делается на укрепление их автономии. В частности, он затрагивает следующие шесть аспектов:

— смягчение административного, финансового и технического контроля;

— перераспределение компетенции между государством и местными коллективами;

— повышение роли местных депутатов; ~~и~~
— разработка правового статуса ~~служащих~~ ком-
мун;

— межкоммунальное сотрудничество;

— информирование и участие граждан в местной жизни (а именно проведение опросов общественного мнения жителей и введение института референдума).

Проект уже вызвал существенные перемены. Правда, это еще не значит, что местные депутаты желают такого расширения своей ответственности.

Ожидание реформы чувствуется даже в тексте закона от 3 января 1979 г., предусмотревшего выделение государственной дотации на улучшение управления и эффективности работы местных коллективов, а также введение комплексной целевой дотации на оснащение.

Глава IV

ПРОБЛЕМЫ, КОТОРЫЕ СТАВИТ ПЕРЕД НАУКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СУЩЕСТВОВАНИЕ РЕГИОНОВ

Местное управление обычно строится на двух уровнях: коммунальном и департаментальном (типа департамента, графства, провинции и т. п.). Но чем дальше, тем больше ощущается необходимость в организации более высокого порядка, которая объединит мало приспособленные к современной жизни департаменты. Федеративные государства располагают такой организацией на основе закона, и проблема для них стоит несколько иначе. Другие государства, такие, как Италия, уже обладают областной организацией. Принятие Конституции 1948 г. позволило Италии создать области. Некоторые из них, в районах, отличавшихся наибольшей самобытностью, начали действовать сразу после вступления Конституции в силу. Континентальные же области были образованы только в 1968 г., а их органы избраны лишь в 1970 г.

В США также пошли начиная с 1965 г. по пути создания регионов экономического развития.

В таких государствах, как Франция и Великобритания, постепенная эволюция местных структур в направлении регионализма представляет одно из наиболее примечательных явлений, характеризующих раз-

витие в них местного управления за последние 20 лет. Оно связано с отставанием старого административно-территориального деления на департаменты и графства от потребностей экономики и политики освоения новых территорий.

Часть I. Предпосылки создания регионов

§ 1. Идеологические предпосылки

Департамент критиковали с момента его возникновения. Конечно, он был искусственным образованием, но самое главное — его создание предшествовало промышленной революции, и он был предназначен для Франции XVIII в. Парадокс заключается в том, что, пережив все перемены, которые Франция знала за почти две сотни лет, в некотором смысле департамент и сегодня еще остается местным звеном, приспособленным для выполнения управленческих функций.

Однако департамент не испытывал, особенно начиная с конца XIX в., недостатка в критике. Она основывалась на соображениях географического, экономического, технического или политического порядка. Можно вспомнить критические замечания Видаля де Ла Бланш, Фонсена и особенно Чарльза Брюна.

К критике по принципиальным соображениям добавлялась критика чрезмерной сложности организации управления, которую порождало существование департамента. И действительно, если в 1789 г. он являлся первичной ячейкой управления, то впоследствии центральные государственные органы развивали свои периферийные службы в региональном масштабе. Но, создаваемые применительно к потребностям каждого министерства в отдельности, они не совпадали друг с другом. Отсюда частые недоразумения с департаментами, так как один и тот же департамент включался одновременно в десяток разных региональных образований (как в случае с Индром).

У проблемы есть три варианта решения:

— сохранение департаментов, над которыми будут надстроены региональные органы;

— упразднение департаментов и замена их четырьмя десятками больших департаментов регионального

характера (проект, изложенный Мишелем Дебре в книге «Смерть республиканского государства», 1947);

— сохранение департаментов, но координация их деятельности на региональном уровне, главным образом в области экономики.

Сложность выбора между различными вариантами решения усугубляется двумя дополнительными трудностями:

— определением числа регионов; предлагаются различные цифры — 30, 20, 10; их устройство разнится в зависимости от выбора критериев, а также от того, пытаются ли определять границы региона, исходя из будущей столицы или из экономико-географических соображений;

— нужно ли вводить децентрализацию на региональном уровне? Принято считать, что региональная децентрализация ведет к федерализму, о котором говорят, что он противоречит французской политической традиции и может возродить центробежные тенденции, тягу к отделению. Практически регионы еще до своего появления на свет были обречены оставаться в рамках деконцентрации.

§ 2. Институциональные предпосылки

Если оставить в стороне «междепартаментские соглашения», предусмотренные законом от 10 августа 1871 г., таких предпосылок будет три:

— учреждение законом от 19 апреля 1941 г. 18 должностей регионального префекта, отвечающего за поддержание порядка и координацию экономической деятельности;

— создание сразу после освобождения должности регионального комиссара республики; этот институт был реорганизован ордоансом от 24 октября 1945 г., а затем упразднен законом от 26 марта 1946 г.;

— создание законом от 21 марта 1948 г. должности генерального инспектора гражданской администрации с чрезвычайными полномочиями. Всего их было 10, и они действовали в пределах границы военного округа. Главной их задачей являлась координация действий префектов и военных властей по поддержанию порядка. Помимо этого, через посредство

Междепартаментского технического и административного центра они осуществляли контроль над служащими полиции. Более того, во время кризисов они наделялись исключительными полномочиями.

Новая региональная организация во Франции прошла долгий путь становления с 1955 по 1964 г. и сформировалась только с принятием декретов 64-251 и 64-252 от 14 марта 1964 г. Но даже сейчас многих не оставляет мысль о том, что нынешняя организация носит экспериментальный характер и окончательно не стабилизировалась.

Региональная реформа, отвергнутая референдумом 27 апреля 1969 г., должна была, кроме всего прочего, показать экспериментальный и переходный характер организации, созданной в 1964 г. Но хотя на сегодняшний день только она одна и уцелела, тем не менее нельзя не признать, что она именно такова.

Организация управления в регионе подчиняется двум требованиям. Одно из них сугубо организационное: обеспечить единообразную организацию региональных периферийных служб государства. Другое экономическое: обеспечить сбалансированное экономическое развитие регионов, осуществлять планы регионального развития и проводить политику освоения новых территорий.

Говоря о точках отсчета, последней можно назвать созданную по инициативе Клаудиуса Пети в 1950 г. Дирекцию по освоению новых территорий при Министерстве реконструкции. Но если быть более точным, то создание региональной организационной структуры прошло следующие этапы:

— декреты от 11 декабря 1954 г. и 30 июня 1955 г. о региональных комитетах развития и программах региональной деятельности;

— декрет от 7 января 1959 г., предусматривавший введение единообразного административно-территориального деления на округа, унификацию округов, в которых действовали периферийные службы государства, создание должности префекта-координатора и междепартаментской конференции;

— декрет от 2 июня 1960 г., создавший 21 округ регионального действия и унифицировавший в их рамках ряд периферийных служб государства. 20 июня

1960 г. был издан циркуляр относительно междепартаментских конференций (состоящих из префектов департаментов, а в случае необходимости и других высших чиновников)¹;

— декрет от 7 января 1961 г. о назначении префектов-координаторов и циркуляр от 26 января 1961 г. о междепартаментских конференциях;

— декрет от 20 января 1961 г. и циркулярное письмо от того же числа, указывавшие критерии, которым должны были отвечать комитеты регионального развития, чтобы получить одобрение префектов-координаторов;

— декрет от 29 июля 1963 г., распространивший опыт работы государственных служб по освоению территорий в Бургундии и Верхней Нормандии.

Какое-то время казалось, что созданные организационные структуры определились и носят устойчивый характер. Но их судьба оказалась связанной с работами по изучению роли префекта (см. раздел I, главу III) и положенными в основу четвертого плана развития концепциями о деконцентрации финансовой компетенции и передаче решения ряда финансовых вопросов регионам, а также о региональном финансировании плана. Эти работы привели к появлению декрета от 14 марта 1964 г., изданию которого предшествовал доклад президенту республики, где были определены принципы, положенные в основу реформы.

Но положение эволюционировало в двух направлениях: в сторону деконцентрации (с изданием декретов от 13 ноября 1970 г.) и децентрализации (с изданием закона от 5 июля 1972 г.).

Часть II. Регион как деконцентрированный округ

§ 1. Префект региона: положение и полномочия

Согласно ст. 2 декрета № 64-251 на префекта региона возлагается проведение политики правительства, касающейся экономического и социального развития региона. Он координирует деятельность префектов,

¹ Декретом от 9 января 1970 г. на Корсике учрежден округ регионального действия. Общее число регионов достигло 22.

глав служб и руководителей публичных учреждений или обществ со смешанной экономикой.

Эта сугубо экономическая роль дополняется административными обязанностями по контролю и координации деятельности государственных служб в регионе.

Префект региона получает указания непосредственно от премьер-министра. Одновременно он является префектом департамента, в котором находится административный центр региона. Учитывая ту большую нагрузку, которую ему приходится нести, было бы естественным освободить его от обязанностей по управлению департаментом, учредив должность префекта-делегата. О возможности такого решения проблемы нередко заявляли в правительственных кругах, но она ни разу не была реализована, так как расщепление префекторальных функций привело бы к стабилизации организации управления регионом, которая носит еще экспериментальный характер. Кроме того, нередко складывается впечатление, что регионов для этого слишком много ¹.

Круг полномочий префекта региона можно определить следующим образом:

1) К его ведению не относятся вопросы, связанные с организацией учебного процесса и управлением служащими системы Министерства образования; вопросы налагаобложения и распоряжения государственными землями; контроль за соблюдением законодательства о труде и статистическая отчетность.

2) Как и префекты департаментов, он наследует полномочия глав государственных периферийных служб региона и может делегировать им право подписи, а также свои полномочия, включая финансовые (ст. 10, 11, 15 и 16). Только он вправе отдавать

¹ Расщепление представляется весьма сложным хотя бы по чисто материальным соображениям. Если бы должность префекта региона не совпадала с должностью префекта центрального департамента, то префекту потребовались бы собственные помещения, тогда как сейчас он использует резиденцию префектуры. Довольно часто, чтобы обеспечить работу некоторых региональных служб, префект региона использует кредиты, вотируемые генеральным советом центрального департамента. Однако настанет день, когда логика развития приведет к созданию должности префекта-делегата (см. заявление Пейрефита, «Монд» от 19 января 1974 г.).

распоряжения и принимать решения по всем вопросам, делегируемым министрами на региональный уровень, либо получать полномочия по решению новых вопросов, отнесенных к ведению региона (ст. 10 в редакции декрета от 10 мая 1968 г.). Он председательствует во всех региональных комиссиях по должности (ст. 14).

3) Ст. 20 декрета упразднила корпус генеральных инспекторов гражданской администрации с чрезвычайными полномочиями. С тех пор как декретом от 22 февраля 1967 г. с изменениями, внесенными декретом от 12 октября 1967 г., территория страны разделена на военные округа, семь префектов регионов являются в то же время военными префектами и стоят во главе «военных округов» (Парижа, Лилля, Ренна, Бордо, Лиона, Меца и Марселя). Таким образом, в некотором роде «генеральные инспектора» в лице префектов были восстановлены. Тем же декретом была образована 21 территориальная дивизия по числу округов.

4) В области экономики префект региона обладает тремя основными видами полномочий:

— после консультаций с Региональной административной конференцией и Региональным административным советом он готовит и исполняет региональную часть плана экономического и социального развития;

— после консультаций с Региональной административной конференцией и Региональным административным советом он вносит предложения в правительство и исполняет принятые решения относительно государственных капиталовложений в регионе и департаменте.

Нормативные акты 1964 г. не предоставили префектам региона непосредственных полномочий по принятию решений. Последние обладали (и обладают) важными прерогативами по внесению предложений, исполнению поручений и побуждению к принятию решений, но не имели компетенции деконцентрированного характера.

Только декреты от 13 ноября 1970 г. по-настоящему осуществили деконцентрацию регионов (см. раздел II, главу V).

§ 2. Вспомогательные органы префекта региона

Миссия и глава миссии. Ст. 4 декрета 64-251 постановляет, что в распоряжении префекта находится «миссия», состоящая из чиновников или технических служащих категории А, назначаемых премьер-министром путем издания постановления о прикомандировании или «предоставлении в распоряжение» временно или постоянно. Она занимается главным образом изучением проблем и осуществляет связь с периферийными службами. Первоначально надеялись, что в ее состав согласятся войти чиновники больших корпусов* и гражданские администраторы, что обеспечит некоторую децентрацию служб, обычно направляемых из Парижа. На практике представители управленческой элиты, попросившие включить их в состав миссий, оказались довольно малочисленны. Миссии были укомплектованы главным образом техническими служащими, сотрудниками префектуры и, в виде исключения, несколькими преподавателями университетов. С другой стороны, некоторые работники миссий склонны считать себя начальниками над руководителями соответствующих служб в силу своей более высокой квалификации, что вызывает трения. Миссиям не всегда удается найти золотую середину между ролью исследовательской организации и своеобразного «совета министров» при префекте региона. Тем не менее роль их весьма велика, и нередко они образуют вместе с членами региональной комиссии экономического развития и главами региональных служб совместные рабочие группы. В этом случае миссия является движущей силой, что особенно важно. Подобная практика рабочих групп была официально признана в ст. 1 декрета от 10 мая 1968 г.

С целью помочь миссиям обрести второе дыхание декретом от 19 августа была проведена их реоргани-

* «Большие корпуса» — это специфический французский административно-политический институт. Их образуют чиновники высшей квалификации привилегированных органов государственного аппарата. Чаще всего к большим корпусам относят Государственный совет, Счетную палату, Финансовую инспекцию, дипломатический корпус, корпус префектов — *Прим. перев.*

зация и в каждом регионе создана должность главы миссии. Инструкция премьер-министра, датированная 10 сентября 1970 г., по-новому определила задачу миссий. В соответствии с этой инструкцией миссии должны играть тройную роль: быть службой, содействующей оживлению экономической жизни в регионе (заниматься разработкой региональной экономической политики, проведением исследований и т. п.), быть региональным органом межминистерской координации и, наконец, служить инструментом планирования и освоения территорий.

Глава миссии управляет ею под руководством префекта региона и является одновременно секретарем региональной административной конференции.

Эти нормативные акты предвосхитили новую компетенцию децентрализованного характера, доверенную префекту региона, так как сотрудникам миссии поручается, помимо выполнения своих традиционных функций, оказывать ему помощь в осуществлении новых обязанностей с целью не допустить, чтобы их реализация фактически перешла к главам региональных служб и находящимся при них исследовательским организациям.

Генеральный казначей региона. В ст. 12 декрета 64-251 упоминается вскользь о генеральном казначее региона. В ней говорится, что префект региона запрашивает его мнение по финансовым аспектам и экономической рентабельности мер, в отношении которых он вправе принимать решения или вносить предложения. Заключение генерального казначея должно фигурировать в деле.

На практике речь идет о генеральном казначее департамента, где расположен центр региона. Генеральный казначей тем самым выходит за рамки отведенной ему роли главного бухгалтера. Он становится экономическим советником префекта и представителем министра финансов в регионе. Последний стремится участвовать в региональной деятельности больше, чем другие министры.

Кроме того, после вступления в силу декрета от 13 ноября 1970 г. генеральный казначей региона осуществляет финансовый контроль за решениями, принятыми префектом региона.

§ 3. Префект региона и префекты департаментов. Региональная административная конференция

Региональная административная конференция является преемником междепартаментской конференции (ст. 21 и 22). Она состоит из префектов департаментов, генерального секретаря департамента, где расположен центр региона, генерального казначея региона, генерального инспектора Министерства национальной экономики и глав региональных служб, приглашаемых на заседания при рассмотрении вопросов, имеющих к ним отношение. Конференция дает консультации по проблемам государственных капиталовложений и следит за выполнением принятых в связи с этим мер.

С ее помощью префект региона руководит префектами департаментов. Вероятно, эта конференция (которая собирается обычно раз в месяц) вправе решать вопросы лишь в сфере экономики. Однако создание регионов ведет к некоторому упадку департаментов: генеральный совет постепенно лишается полномочий и средств их реализации; в области экономики префекты департаментов оказываются связанными мерами, принятыми на уровне региона; региональные службы координируют деятельность служб департамента. Это может привести к тому, что называют «супрефекторизацией» префектов департаментов.

Часть III. Регион как децентрализованный округ

Со времени принятия закона от 5 июля 1972 г. регион является не только деконцентрированным, но и децентрализованным округом. Очевидно, при условии сохранения нынешней тенденции объем полномочий местных агентов центральных органов будет сокращаться, в то время как они будут передаваться децентрализованным органам власти.

§ 1. Провал проекта региональной реформы (референдум 27 апреля 1969 г.)

Проект закона «относительно создания регионов и обновления Сената», отвергнутый в ходе референдума 27 апреля 1969 г., канул в Лету. Однако небезынтересно проанализировать его с технической точки зрения,

чтобы извлечь некоторые уроки, касающиеся региональной проблемы.

Идея коренной реформы региональных структур была изложена генералом де Голлем в его речи в Лионе 24 марта 1968 г. Речь шла прежде всего о том, чтобы положить конец «многовековому тяготению к централизации». Реформе предшествовали многочисленные консультации с местными депутатами, представителями деловых кругов, профессиональных ассоциаций, преподавателями университетов. Результаты опросов внимательно изучались, а начиная с 11 декабря 1968 г. вопрос был вынесен на обсуждение парламента. Не следует, однако, полагать, что правительство сколько-нибудь учло высказанные предложения, но они заслуживают того, чтобы их проанализировали, так как ответы позволяют получить достаточно полное представление о мнении французов по региональной проблеме.

Вынесенный в конечном итоге на референдум законопроект состоял из 48 статей. Вкратце его можно изложить так:

1) Количество регионов сохраняется прежним — 21, но Корсика, учитывая ее островное положение, наделяется региональными институтами (ст. 3).

2) Благодаря изменению ст. 72 Конституции регион стал бы территориальным коллективом и получил бы статус публично-правового юридического лица (ст. 9). С этой целью ему выделялось бы государственное имущество, необходимое для выполнения возложенных на него функций (ст. 8), а региональный совет наделялся бы правом принятия бюджета региона (ст. 26).

3) Согласно проекту, совещательным органом региона является региональный совет, состоящий из депутатов, избранных местными ассамблеями, территориальных советников и советников, выражающих социально-профессиональные интересы, назначаемых представительными организациями, активно участвующими в экономической, социальной и культурной деятельности (ст. 12 и последующие). Количество территориальных советников составляет не менее 20 человек плюс по одному советнику от каждых 25 тыс. жителей, а число советников, представляющих социально-про-

фессиональные интересы, соответствует $\frac{2}{3}$ общего числа депутатов и территориальных советников. В соответствии со ст. 35 для принятия решений, касающихся программ оснащения, бюджета или мер финансового характера, нужно не просто большинство всех членом совета, но еще и большинство его членов, выбираемых на основе всеобщего избирательного права (депутатов и территориальных советников).

4) Префект региона должен был быть одновременно представителем правительства в регионе и региональной исполнительной властью (ст. 5 и 30).

5) Полномочия региона, касающиеся «оснащения коллективов» (в области здравоохранения, культуры, просвещения, спорта, выделения земельных участков и т. п.) (ст. 6), осуществлялись бы посредством передачи региону полномочий государства в этой области и государственной помощи строительству и развитию городов (ст. 7).

6) Было высказано намерение значительно ослабить административную опеку над регионами (ст. 10), тем не менее нормы предварительного и последующего контроля, вводившиеся в ст. 31, были весьма близки к тем, которыми регулировалась деятельность генеральных советов.

7) По-видимому, основным было положение о ресурсах региона. Они определялись в ст. 11 и состояли из денежных средств двух категорий: «собственные доходы или поступления от государственных налогов, переданные региону, который при соблюдении установленных в законе условий уполномочен определять их сумму или ставки» — государственные субсидии, предоставляемые на удовлетворение общих потребностей региона, а также заранее обусловленные целевые субсидии на оснащение.

Неудача проекта, связанного с реформой Сената (53% — против, 47% — за), носит прежде всего политический характер. Однако уместно рассмотреть его и с точки зрения науки государственного управления. Во-первых, в общем и целом проект закона был плохо сформулирован и содержал множество сложных и нечетких положений. Во-вторых, не было занято никакой позиции по отношению к судьбе департаментов, в то время как при повышенном числе регионов существует

опасность появления излишних во многих областях управленческих звеньев, если департаменты будут сохранены.

Конечно же, на практике система регионов в их современном виде (сейчас их насчитывается 22) предполагает исчезновение департамента как звена управления. Или же, если стремиться их сохранить, нужно сократить количество регионов, расширив по крайней мере вдвое территорию, находящуюся под их управлением, по сравнению с нынешней.

Правительство всегда заявляло о своем желании сохранить департаменты. Свидетельством тому является декрет от 13 января 1970 г., расширивший консультативные полномочия генеральных советов в области оснащения местных коллективов и осуществления государственной политики технического развития. В этом случае нужно изменить систему выборов генеральных советников. (См. опубликованное в газете «Депеш де Миди» от 18 февраля 1970 г. предложение А. Стирна относительно баллотировки кандидатов по спискам в городах с населением 30 тыс. жителей и более.)

В-третьих, правительство пыталось представить реформу как подлинную децентрализацию. Однако при этом нужно было более четко определить компетенцию региона в рамках государства, чтобы избежать конфликтов с центральными органами, а также для того, чтобы регион располагал управленческими службами, позволяющими ему реально использовать свои полномочия. Но региональной администрации, по сути дела, не было, так как в ст. 30 предусматривалось, что префект региона должен использовать государственные службы. Поэтому существовала опасность, что децентрализация обернется простой деконцентрацией.

§ 2. Региональная реформа (закон от 5 июля 1972 г.)

Провал проекта 27 апреля 1969 г. заставил забыть о реформе лишь на очень короткий срок. Начиная с 13 февраля 1970 г., дня учебы, организованного нацио-

нальным движением местных выборных представителей, премьер-министр Шабан-Дельмас вновь поднял вопрос о регионах, уточнив, что реформа не поставит под угрозу существование департаментов. Немного спустя, 14 апреля, он объявил, что правительство намерено опробовать предлагаемую им региональную организацию. Но эти проекты не получили своего завершения. Зато на протяжении всего 1970 г. все политические партии сделали региональную тему одной из центральных в своих программах, так что вопрос все более политизировался, превратившись для некоторых в идею «власти регионов».

По завершении предпринятых под эгидой правительства исследований был сделан ряд официальных заявлений. Так, 29 октября 1970 г. с речью в Лионе выступил президент республики, а 28 ноября 1970 г. в Сенате выступил министр внутренних дел Марселен.

Наконец проект был одобрен 17 ноября 1971 г. в Совете Министров и стал законом от 5 июля 1972 г. Затем он был дополнен тремя декретами от 5 сентября 1973 г.

Закон не ставил своей целью создать регионы, которые уже существовали, а только вводил децентрализованную организацию управления внутри 22 имевшихся регионов. Закон был сравнительно кратким (22 статьи), так как его авторы хотели лишь установить принципы регулирования, дабы избежать упреков в сложности, высказанных в адрес проекта 1969 г.

Регионы — не новые местные коллективы, они являются публичными учреждениями (ст. 1). Избранный вариант решения весьма похож на тот, что был принят в законе от 10 июля 1964 г. о Парижском регионе. Регион как публичное учреждение действительно сопоставим с дистриктом Парижского региона — операциональным органом, которому поручено в какой-то части осуществление политики оснащения. Префект региона в качестве агента центральной власти располагает для совершения определенных действий операциональным органом, наделенным правами юридического лица. Последний является публичным

учреждением, но уже децентрализованной инстанцией.

Реформа вступила в силу 1 октября 1973 г.

§ 3. Органы региона

Регион можно в известном смысле сравнивать с департаментом, так как он является одновременно звеном государственного управления и автономным образованием. Кроме того, даже законодатель представляет его лишь как группу департаментов.

Префект региона должен вписаться в региональную систему таким, как есть. Он в полном объеме сохранил свои полномочия, в особенности те, которыми он был наделен в области государственного оснащения как агент центральной власти. Но, как и префект департамента, он становится исполнительной властью в регионе.

В управлении на региональном уровне участвуют две организации:

1) *Региональный совет*. Он состоит из выборных лиц. В него более не входят, как то было предусмотрено законопроектом 1969 г., представители организаций лиц свободных профессий и профсоюзов. Региональный совет вправе обсуждать все вопросы регионального характера, но главное — в его компетенцию входит принятие бюджета региона.

Состав его следующий (ст. 5):

— избираемые в регионе депутаты и сенаторы. Это положение, делающее их членами совета по закону, подверглось критике даже в рядах правительственного большинства, так как усиливает практику аккумуляции выборных мандатов и абсентеизм на заседаниях парламента;

— представители (в равном числе, с возможностью некоторого увеличения городского представительства) местных коллективов. Они избираются генеральным советом (30% от их числа), муниципальными советами городов, где проживает свыше 30 тыс. жителей, и советами городских сообществ. Кроме того, города с населением свыше 100 тыс. жителей, не являющиеся членами городского сообщества, имеют право на допол-

нительного представителя¹. Таким образом, недопредставленность больших городов в генеральных советах компенсируется дополнительным представительством городских агломераций в регионе.

2) *Социально-экономический комитет*. Он правомочен давать консультации и состоит из представителей различных сфер деятельности: экономической, социальной, профессиональной, культурной, а также домашних хозяйств. Этот комитет фактически должен заменить Комиссию регионального экономического развития.

Социально-экономический комитет состоит из 72 членов.

§ 4. Компетенция и ресурсы региона

1) В качестве юридического лица, наделенного самостоятельным бюджетом, регион, как и дистрикт Парижского региона, может проводить исследования и изучать вопросы регионального развития.

2) Региональный совет может вносить предложения по координации государственных капиталовложений в регионе. Речь может идти только о предложениях, так как принятие решения о капиталовложениях относится к компетенции префекта (см. часть II) или местных коллективов.

3) Регион может принимать финансовое участие в производстве работ общерегионального значения по оснащению местных коллективов.

¹ Вот, например, как выглядит состав регионального совета Пэи де ла Луар:

Департаменты	Депутаты	Сенаторы	Генеральные советники	Представители городов и городских сообществ	Всего
Луар-Атлантик	8	4	9	4	25
Мен-э-Луар	6	3	5	3	17
Майен	3	1	3	1	8
Сарт	5	3	5	2	15
Вандея	4	2	6	1	13
Всего	26	13	28	11	78

4) Вероятно, на договорной основе регион вправе взять на себя производство совместных работ по оснащению за счет других коллективов и даже государства.

5) Местные коллективы могут добровольно передать региону некоторые свои полномочия.

Два последних положения являются наиболее оригинальными, так как можно полагать, что постепенно департаменты и коммуны передадут регионам какую-то долю своих полномочий. Гипотетически подобная эволюция может привести к тому, что департаменты будут поглощены регионами по частям.

6) Согласно закону, государство может передать региону, путем принятия декрета в Государственном совете, полномочия, представляющие интерес для регионального развития (ст. 4, III, 1), и соответствующие ресурсы (ст. 19). Нетрудно представить себе такое положение, когда префекты регионов уступят некоторые переданные им в порядке деконцентрации полномочия региональным ассамблеям, что, безусловно, усилит автономию регионов. В этой связи уместно вспомнить три декрета от 8 января 1976 г., которыми регионам были переданы полномочия, касающиеся дорог в департаментах и коммунах, оснащения школ и материального обеспечения спортивных и социально-образовательных мероприятий.

Как бы там ни было, префекты обязаны консультироваться с региональным советом относительно использования кредитов деконцентрированного характера (ст. 9 и 10).

Каковы же ресурсы региона? Одним из недостатков законопроекта 1969 г. была расплывчатость положений о ресурсах региона и отсутствие формальных гарантий их предоставления.

Непосредственно в распоряжение региона поступает прежде всего часть государственных налогов, а именно сбор за выдачу водительских удостоверений (ст. 17, пункт 1). Здесь уже речь идет о гарантированных доходах около 50 млн. франков. Сверх того регионы могут создать три новых источника денежных поступлений. Это сборы, взимаемые наряду с государственными налогами (налог на сделки с недвижимостью, налог или выдачу техпаспорта на автомобиль), или прямые местные налоги.

Нельзя с полной уверенностью сказать, что регионы используют эту возможность. По психологически вполне понятным соображениям им бы не хотелось, чтобы их создание привело к утяжелению налогового бремени. Тем не менее подобные налоги могут быть введены, если они нужны для реализации политики оснащения, результаты которой очевидны, или сопровождаются передачей в ведение региона существенных полномочий местных коллективов. С тем чтобы избежать злоупотреблений, закон устанавливает потолок региональных ресурсов (25 франков на одного жителя, а за первый бюджетный год — 14 франков). Наконец, регион имеет возможность делать займы.

В общем административная опека над регионами совсем не обременительна. Префект вправе потребовать в течение 15 дней вторичного обсуждения, а также голосования по решению, и эта просьба должна быть удовлетворена (ст. 7, пункт 1). Решения, противоречащие закону или регламенту, а также касающиеся вопросов, лежащих за пределами определенных законом полномочий региона, являются недействительными, о чем объявляется декретом в Государственном совете (ст. 7, пункт 2).

§ 5. Практическая деятельность региона как института управления

1974 г. был первым годом деятельности региональных органов, поэтому со многих точек зрения его можно рассматривать как экспериментальный. По его итогам можно сделать три основных замечания:

1) Все обозреватели единогласно подчеркивают политизацию региональных советов. Это нормальное явление, учитывая то обстоятельство, что оппозиционные партии приложили все усилия, чтобы завоевать большинство в советах и пост председателя.

2) В общей сумме бюджетов, одобренных региональными советами, только 7,2% средств выделяется на текущую деятельность, а 92,8% — на капиталовложения. Общая сумма займов составила в 1975 г. 305,5 млн. франков.

3) Декрет от 22 ноября 1974 г., принятый во исполнение ст. 4 и 22 закона, предусматривает, что

сотрудничество между регионами должно осуществляться в трех организационных формах: на основе межрегиональных конференций, межрегиональных договоров и учреждений общественной пользы.

Часть IV. Регионы в Великобритании

Располагая слишком мелкими округами управления — графствами, — Великобритания сталкивается с теми же проблемами, что и Франция. Начиная с 1946 г. были созданы 12 регионов, позволившие объединить в них на экономической основе местные коллективы и периферийные службы. Эти регионы должны были территориально совпадать с региональной сферой деятельности национализированных предприятий и Национальной службы здравоохранения. Но начиная с 1950 г. от такой схемы организации региона постепенно отказались.

В 1963 г. появились отдельные проекты региональной организации, разработанные на индивидуальной основе, и не исключено, что примером им послужила французская модель. В 1964 г. лейбористское правительство назначило Джорджа Брауна государственным секретарем по экономическим вопросам и ответственным за проведение региональной политики. С тех пор вновь была предпринята попытка создать регионы на экономической основе с учетом потребностей планирования.

Они появились на свет 10 декабря 1964 г.: 9 в Англии и Уэльсе и 3 в Шотландии. В каждом регионе имеется Совет экономического планирования и Бюро планирования. Кроме того, как и во Франции, периферийные службы центральных государственных органов, находящиеся на родине «самоуправления» в эмбриональном состоянии, также должны были быть объединены в региональных рамках.

Региональные советы экономического планирования состоят из членов, назначаемых индивидуально, но в качестве представителей экономических или профессиональных интересов местных коллективов либо по причине их компетентности. Наряду с ними существуют частные «советы по проблемам развития».

В принципе в советы входит по 24 члена, 8 из которых избираются среди служащих и работодателей, 8 — среди представителей местных властей, 8 — из числа специалистов, главным образом преподавателей университетов. Члены совета избирают председателя. Полномочия советов носят консультативный или координационный характер.

Бюро регионального планирования выполняет обязанности секретариата совета и проводит научные изыскания.

Но регионализм в Великобритании способен пойти гораздо дальше удовлетворения потребностей планирования. В октябре 1973 г. Королевская комиссия под председательством лорда Килбрандона представила доклад по вопросу о конституции. В нем предусматривается, что Англия будет состоять из 5 больших регионов, а Шотландия и Уэльс образуют регионы с особым статусом, обладающие гораздо большей степенью автономии, чем их английские аналоги. Регионам будут переданы полномочия центральных властей в области здравоохранения, образования, в их компетенцию будет входить ведение всеми службами, оказывающими услуги непосредственно населению. В Шотландии и Уэльсе региональные ассамблеи будут располагать настоящей законодательной властью в многочисленных областях, так что это приведет к своего рода федерализму.

3 августа 1976 г. правительство опубликовало Белую книгу о «передаче полномочий» провинциальным законодательным собраниям. Их власть будет лимитирована предоставляемыми парламенту «ограничительными полномочиями». Парламент сможет противодействовать принятию в провинции мер, наносящих ущерб общенациональным интересам. Кроме того, парламент в полном объеме сохраняет свои финансовые полномочия.

Проект вызвал вялые дебаты в парламенте в октябре 1976 г. Трудно себе представить, чтобы Соединенное Королевство стало своего рода федеральным государством со связанным с этим риском сецессии имеющих собственные экономические ресурсы регионов, особенно Шотландии. Кроме того, политическая автономия коснется лишь Шотландии и Уэльса, так

оплачивали своих агентов. Было всего несколько тысяч агентов публичной власти.

б) 1859 г. Вивьен насчитывает около 250 тыс. агентов публичной власти, включая служителей культа, мэров и их заместителей, являвшихся тогда чиновниками государственной службы. Закон о финансах 1849 г. обязывал правительство составить полный перечень всех служащих, но, сославшись на технические причины (большой объем работы) и финансовые соображения (большие расходы), правительство от этого уклонилось.

в) 1897 г., по оценкам Туркана («Ревю социаль», сентябрь 1897 г. См. также: Тюилье Г. Администрация в 1893 г. глазами Виктора Туркана.— «Ревю административ», 1979, с. 813 и далее):

Государственных служащих	400 000
Служащих департаментов	8 000
Служащих коммун	122 000
Всего:	530 000 агентов публичной власти

г) 1914 г.:

Государственных служащих	468 500
Военнослужащих	152 000
Всего:	620 000

д) 1956 г.:

Штатные государственные служащие	773 928
Внештатные — „ —	180 203
Занятые неполный рабочий день	64 286
Военнослужащие	360 409
Агенты местных коллективов	437 324
Служащие, занятые полный рабочий день	1 741 914
Служащие, занятые неполный рабочий день	220 000
Рабочие на государственных предприятиях	156 497
Всего:	2 418 411

§ 2. Различные типы классификации

1. Общие итоги (1976 г.)

а) Работники государственного аппарата

Служащие и агенты (штатные и
внештатные, занятые полностью
или частично)

1 773 500

Гражданский персонал военных
министерств и военнослужащие,
получающие ежемесячное со-
держание

518 300

Всего: 2 219 000

Эти цифры нуждаются в ряде пояснений. Отметим прежде всего, что по сравнению с 1956 г. количество агентов возросло на 900 тыс., а по сравнению с 1968 г. — на 420 тыс. Этот рост приходится главным образом на работников, занятых в системе народного образования, и вспомогательный персонал почт, телеграфа, телефонной связи и финансовых служб.

Если сопоставить эти данные с количеством служащих в Великобритании, мы увидим, что они огромны, так как в Соединенном Королевстве насчитывается 471 600 служащих (Доклад Фултона. — «Документасьон франсез», № 3445, с. 63). Правда, сюда надо отнести около 1 млн. агентов местных коллективов, но даже с таким добавлением итоговые цифры в двух странах разнятся весьма существенно.

б) Работники местных коллективов

На службе местных коллективов состоит около 800 тыс. агентов, из которых около 360 тыс. занято в области медицины. Сюда нужно приплюсовать занятых на службе департаментов (почти 50 тыс. агентов) и города Парижа (около 100 тыс. агентов). Правовое положение последних отныне приравнено к статусу прочих коммунальных агентов, но с некоторыми особенностями (декрет от 16 ноября 1976 г.). В общей сложности насчитывается почти 950 тыс. агентов.

в) Общее число лиц, состоящих на службе государства и местных коллективов

Государство

2 219 000

Местные коллективы

950 000

Всего: 3 169 000

1) Можно добавить еще около 1 млн. работников публичных предприятий; имеется также около 400 тыс. сотрудников публичных служб, то есть $\frac{1}{7}$ всего активного населения.

2) Разбухание штатов происходит главным образом за счет преподавателей, которые составляют почти 40% от общего числа служащих. (Увеличение на 342% по сравнению с 1952 г.)

2. Размещение государственных чиновников гражданской службы

Парижский регион. Штатные чиновники — 301 тыс., из которых 26 тыс. — сотрудники центрального аппарата и 275 тыс. — периферийных служб.

В 1867 г. общее число сотрудников центрального аппарата составляло 3615. Вслед за Парижским регионом идут Норд, Буш-дю-Рон, Рона, Жиронда.

3. Распределение по министерствам (в порядке убывания) по состоянию на 1976 г.

Просвещения, высшего образования, молодежи и спорта	899 900
Почт и телекоммуникаций	370 200
Финансов	155 500
Внутренних дел	133 400
Оснащения	93 600
Обороны:	
вольнонаемный гражданский персонал	133 000
кадровые военнослужащие	312 500

4. Распределение по категориям

	1962	1976
Категория А (набор на уровне лиц, имеющих ученую степень)	160 698, или 18,8%	463 652, или 27,5%
Категория В (набор на уровне лиц со степенью бакалавра)	354 990, или 40,4%	519 848, или 30,8%
Категория С (набор на уровне лиц, имеющих свидетельство об окончании неполной средней школы)	295 614, или 33,6%	483 429, или 28,7%

Категория D (набор на уровне лиц, имеющих свидетельство об образовании)

60 028, или 7,7% 102 044, или 6,1%

Специальная категория (полиция)

116 918, или 6,9%

5. Классификация по министерствам в зависимости от наличия служащих различной категории

а) Просвещения и высшего образования (в процентах от общего числа служащих данной категории)

A — 78

B — 66

C — 14

D — 65

б) Почт и телекоммуникаций

A — 6

B — 17

C — 45

D — 10

6. Женщины и администрация

В бюджетных документах на 1980 г. (доклад Алфандери, с. 45) приводятся следующие данные о женщинах, занятых на государственной службе:

Штатные сотрудники	727 459, или 47,1%
Внештатные сотрудники	199 568, или 54,8%
Всего	927 027, или 48,6%

7. Классификация по возрасту (в процентах):

65 лет и старше	0,2
60—64 года	2,9
45—59 лет	30,9
30—44 года	42,7
20—29 лет	22,0
моложе 20 лет	1,3

Часть II. Гражданские администраторы и внештатный персонал

§ 1. Гражданские администраторы

Корпус гражданских администраторов был учрежден в 1945 г., чтобы обеспечить центральные учреждения одинаково хорошо подготовленными кадрами

из лиц, окончивших Национальную школу администрации и обладающих навыками межотраслевого управления. Это должно было послужить согласованности в работе центральных учреждений. В качестве образца была взята британская система, где проводится различие между классом администраторов (должностные обязанности связаны с использованием властных полномочий); классом исполнителей (исполнительно-распорядительные функции); классом клерков (техническое обслуживание деятельности администрации).

Но принципы, изложенные в ордонансе от 9 октября 1945 г., не были применены по следующим причинам:

— корпус гражданских администраторов стал ведомственным корпусом, и установилась определенная иерархия между министерствами; наиболее престижным считается Министерство финансов, меньше всего желающих попасть в Министерство по делам ветеранов войны;

— в корпус гражданских администраторов пришлось инкорпорировать чиновников, которые уже работали на этих должностях. Речь идет о служащих, проходивших в прошлом конкурс на замещение должности делопроизводителя или внутриведомственные конкурсы на выдвижение.

В 1964 г. Луи Жох, министр, отвечавший за проведение административной реформы, предпринял попытку превратить корпус гражданских администраторов в один из больших корпусов государственной службы. Но он столкнулся с препятствием юридического характера: ст. 2 ордонанса от 4 февраля 1959 г. об общем статусе государственных служащих предусматривала, что специальные положения могли отступать от общих только в отношении специально поименованных больших корпусов. Закон от 2 июля 1964 г. добавил к этому перечню корпус гражданских администраторов. Затем декретами от 26 ноября 1964 г. был создан единственный в своем роде корпус гражданских администраторов, основывавшийся на принципе «единства в мобильности».

Единство основано на том, что гражданские администраторы образуют единый корпус. Мобильность означает, что ни один гражданский администратор не

может занять руководящего поста, если он в течение по крайней мере двух лет не был откомандирован для занятия должности иной, чем та, которую он обычно занимает. Более того, каждые пять лет премьер-министр, которому помогает консультативная комиссия, должен рассматривать вопрос о прикомандировании гражданских администраторов и, в случае необходимости, об их перемещении из министерства в министерство.

Несмотря на реформу 1964 г. (принцип мобильности остается наиболее трудноприменимым), существуют министерства, назначение в которые считают почетным, и такие министерства, в которые — нежелательным.

1. Проблема количества гражданских администраторов.

В 1966 г. среди 26 179 сотрудников центральных учреждений насчитывалось 2947 (11,3%) гражданских администраторов. Дирекция государственной службы считает эту цифру слишком высокой. Она даже превышает предусмотренный бюджетом штатный состав (2112). Происходит это отчасти потому, что гражданские администраторы из заморских владений фактически включаются в состав государственной службы вне штатного расписания.

Комиссия Грегуара считает, что за 20 лет количество гражданских администраторов следует довести до оптимального числа — 1408¹.

Распределение гражданских администраторов по министерствам и ведомствам:

Финансов	989 (33,6%)
Внутренних дел	404 (13,7%)
Банки, сберегательные кассы	218 (7%)
Народного образования	197 (6,6%)
Промышленности	178 (5,9%)
Оснащения	168 (5,5%)
Труда	159 (5,3%)
Сельского хозяйства	157 (5,3%)
Обороны	153 (5,2%)
Строительства	82 (2,8%)
По делам ветеранов войны	35 (1,2%)

¹ В порядке сравнения отметим, что «класс администраторов» в Великобритании насчитывает 2700 служащих (доклад Фултона, с. 63).

Следует иметь в виду, что 300 префектов, супрефектов и генеральных секретарей префектур часто являются откомандированными гражданскими администраторами, поэтому их не надо причислять к центральному аппарату Министерства внутренних дел.

2. Должностное положение гражданских администраторов

Откомандирование становится обычным состоянием, так как соответствует мобильности, на достижение которой направлена реформа 1964 г.

Должностное положение 2947 гражданских администраторов следующее:

Остались в рамках корпуса, где началось прохождение службы	1730 (58,7%)
Откомандированы	709 (24%)
На иной руководящей работе	270 (9,3%)
В специальном отпуске	162 (5,5%)
В резерве	55 (1,8%)
Вне кадровых разрядов	21 (0,7%)

3. Происхождение чиновников

1600 гражданских администраторов, что составляет 57% их общего числа, поступили на службу в соответствии с прежними правилами набора. Речь идет главным образом о конкурсах на замещение должностей делопроизводителя, проводившихся в министерствах, или инкорпорации служащих среднего управленческого звена в 1945 г. Пройдет по крайней мере еще 20 лет, прежде чем администрация будет укомплектована исключительно выпускниками Национальной административной школы (Е. N. A.).

В настоящее время ее окончили 636 гражданских администраторов. В среднем этого положения достигало 30 выпускников ежегодно. Они занимают только 22% всех должностей этого ранга. 1690 заняли эти посты в результате объединения служащих новой администрации с персоналом прежних министерств в 1945 г.

Оставшиеся 621 гражданский администратор (21% от их общего числа) достигли этого положения в результате различных слияний. 279, или 9,2%, — в прошлом служащие французской администрации в замор-

ских территориях; 96, или 3,3%, — бывшие гражданские администраторы Туниса; 78, или 2,7%, — работавшие ранее по трудовому соглашению в силу закона от 31 декабря 1953 г.; 67, или 2,3%, — бывшие гражданские администраторы Марокко; 46, или 1,6%, — Алжира; 38, или 1,3%, — набраны со стороны и т. п.

4. Чины и ступени

Приходится констатировать некоторое старение корпуса гражданских администраторов, так как Е. Н. А. недостаточно его пополняет.

Чин* соответствует общему стажу службы и должности одновременно:

Вне разряда	1292
1-го разряда	1319
2-го разряда	336

Ступени** соответствуют только стажу службы:

8-й ступени	87
7-й ступени	1586

Таким образом, гражданских администраторов больше всего среди чиновников высших разрядов и последних ступеней этих разрядов.

5. Распределение по возрастным группам

21—25 лет	3
26—30 »	53
31—35 »	153
36—40 »	324
41—45 »	589
46—50 »	507
51—55 »	708
56—60 »	415
61—65 »	223

* Каждый чиновник имеет чин, определяемый ст. 28 Общего статуса чиновников 1959 г. как звание, которое дает его носителю возможность занять одну из должностей, резервируемых для этого чина. — *Прим. перев.*

** Внутри каждого чина существует подразделение чиновников на разряды и ступени, которым соответствует различный уровень вознаграждения. Разряд может включать в себя от одной до более десятка ступеней. Средняя продолжительность пребывания на одной ступени установлена от 1 года до 4 лет. С повышением ступени и разряда продолжительность пребывания на ступени возрастает. При условии хорошей аттестации продолжительность пребывания на ступени может быть сокращена. — *Прим. перев.*

Средний возраст:

Вне разряда	50 лет 8 мес.
1-го разряда	49 » 1 »
2-го разряда	37 » 9 »
Всего корпуса граждан- ских администраторов	48 » 6 »

Минимальный средний возраст — в Министерстве внутренних дел — 44 года 3 мес. Максимальный — в Министерстве обороны — 51 год 7 мес.

6. Распределение по полу

Во всем корпусе:

мужчин	2575, или 87,3%
женщин	372, или 12,7%

В документах приложения к бюджету на 1980 г. (доклад Алфандери, с. 41) число гражданских администраторов на 1 июля 1979 г. составляло 1749 в кадрах и 1148 откомандированных.

§ 2. Внештатный персонал

Проблема внештатных сотрудников в администрации — одна из самых щекотливых и сложных. Речь идет о значительном числе агентов публичной власти, не пользующихся привилегиями статуса чиновника, в результате чего их положение оказывается крайне ненадежным. В силу этого их отношение к работе больше напоминает отношение работающих по найму в частном секторе, чем государственных служащих, а социальные проблемы, которые ставит существование таких служащих, находятся в прямой зависимости от их количества.

Внештатные сотрудники государственного аппарата в 1980 г. составляли, по предварительным оценкам, 363 148. Из них 170 666 занято в системе народного образования и в университетах, а 69 349 — в Министерстве почт, телеграфа и телекоммуникаций. Трудно определить количество внештатных сотрудников в администрации местных коллективов, но оно должно составлять порядка трети всех агентов местных коллективов, то есть 310 тыс.

К внештатным служащим относятся агенты, состоящие в публично-правовых отношениях с администра-

цией, то есть они являются агентами публичной власти в широком смысле слова.

После второй мировой войны предпринимались попытки как-то рассредоточить эту категорию служащих (ордонанс от 21 мая 1945 г., декрет от 19 апреля 1946 г., закон от 3 апреля 1950 г.) путем зачисления их в штат, перевода в стажеры или увольнения. К 1955 г. количество стажеров значительно сократилось, а сейчас их набор в принципе запрещен. Однако набор внештатного персонала выгоден, так как он позволяет набирать служащих по дипломам или в дискреционном порядке, препятствуя конкурсному набору, а также дает возможность устанавливать им менее высокие оклады, чем постоянным служащим, выполняющим ту же работу. Кроме того, это облегчает увольнение таких служащих. Государственный совет (Решение по делу Министерства юстиции против Фюбака, 22 февраля 1963 г., с. 118) требует, чтобы порядок увольнения внештатных сотрудников подчинялся общим для всей государственной службы правилам. Фактически это положение не соблюдается, так как увольнение возможно путем упразднения самой должности.

Внештатные сотрудники часто оказываются в таком же неустойчивом положении, что и работающие по найму на частном предприятии. Нередко у них сохраняется соответствующее умонастроение и после включения в штат.

Глава II

НАБОР НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ И ПРОДВИЖЕНИЕ ПО СЛУЖБЕ

Часть I. Набор и подготовка

В течение длительного времени набор на государственную службу носил дискреционный характер. Затем, начиная с конца XIX в., стали требовать диплом об университетском образовании, но такая система в свою очередь оказалась неудовлетворительной, так как возможность дискреционного набора осталась, а обилие дипломов затрудняло выбор.

Так появился конкурс, который с 1946 г. получил всеобщее распространение. Он привнес элементы беспристрастности, но представляет и определенные неудобства: отбор кандидатов производится в соответствии

с критериями иными, нежели качества, необходимые для работы, которую будет нужно выполнять, поэтому более или менее серьезное «натаскивание» становится неизбежным.

В период с 1950 по примерно 1965 г. государственная служба испытывала серьезный кризис с кадрами. Кризис проявлялся в нехватке кандидатов, снижении их квалификации, возросшей феминизации многих должностей и регионализации набора служащих. Но это в прошлом, так как вклад Генеральной дирекции государственной службы в улучшение подготовки к конкурсам, с одной стороны, а экономический кризис и вызванная им безработица — с другой, изменили направление тенденции. В этой связи возрастает роль, которую может сыграть государственная служба, воздействуя, по крайней мере в определенной степени, на рынок рабочей силы. Она регулирует этот рынок, облегчая работу механизма «сообщающихся сосудов». В период с 1964 по 1976 г. в государственной службе ежегодно создавалось 42 тыс. новых рабочих мест, то есть в общей сложности их было создано почти 500 тыс.

Но необходимо уточнить роль, которую призвано играть непосредственное воздействие государства на рынок рабочей силы. Университетское образование должно открывать прямой доступ на государственную службу; должны создаваться и создаются специальные организации по подготовке к конкурсам; должна быть обеспечена первичная и непрерывная профессиональная подготовка, и, наконец, но это, скорее, мечта, которая имеет слишком мало шансов на осуществление, законодательству о государственных служащих следует придать большую гибкость.

1. Неприспособленность дипломов к потребностям администрации

Наличие диплома свидетельствует об определенной подготовке и уровне культуры, следовательно, он позволяет проводить предварительный отбор. Число обладателей дипломов в сфере государственного управления намного превосходит этот показатель в частном секторе.

Например, среди лиц свободных профессий и руководящих кадров частного сектора:

	<u>Мужчин</u>	<u>Женщин</u>
Уровень более высокий, чем степень бакалавра	44%	45%
Звание бакалавра или эквивалентное ему	14%	16%
Свидетельство об окончании неполной средней школы	11%	11%
Свидетельство об образовании	17%	12%
Никакого документа об образовании	14%	16%

56% мужчин и 55% женщин не имеют диплома о высшем образовании.

Начиная с 1945 г. реформа государственной службы сводилась к увязыванию «ступени», которой соответствовал определенный уровень вознаграждения, с наличием университетского диплома. В своем докладе 1963 г. Комитет по расследованиям подверг критике подобную практику, отметив, что отсутствие соответствия между дипломом и служебной карьерой не редкость, а, кроме того, требование университетского образования тормозит поступление на государственную службу.

В действительности заслуживает критики сам доклад Комитета по расследованиям, так как неудобства причиняют не дипломы, а конкурсная система. Когда наблюдается нехватка кандидатов на занятие должностей в государственной службе, она лишь усугубляет кризис. В современных условиях набор на основе дипломов более соответствует потребностям государственной службы, в особенности после удлинения сроков обучения в университетах. Конкурсы на замещение должностей среднего уровня должны исчезнуть, уступив место обучению в высших учебных заведениях и центрах профессиональной подготовки. Будет ли взят курс в этом направлении, покажет будущее. Кстати, отбор на основе дипломов может быть дополнен применением тестов.

2. Связь между набором и подготовкой будущих чиновников

Только такой ценой можно добиться лучшей подготовки служащих. Это мероприятие приобретает двойной аспект:

- администрация берет на себя расходы по обучению будущих чиновников;
- эти будущие чиновники проходят подготовку внутри самой администрации.

Именно таким образом появились служащие-слушатели, проходящие подготовку в школах казначейства, налогов и таможен. Слушатели набираются среди лиц, имеющих степень бакалавра или отучившихся год в лиценциате; за их учебу платит администрация; взамен слушатели берут на себя обязательство отработать 10 лет на государственной службе.

Понемногу такая практика получила повсеместное распространение: в системе народного образования были созданы в 1957 г. институты подготовки преподавателей средней школы; в 1954 г. в рамках Министерства общественных работ образована Инженерная школа. В 1961 г. Министерство образования учредило при каждом университете институты высшей административной подготовки. Декретом от 7 января 1966 г. была проведена реформа конкурсов на замещение некоторых должностей категории А. Институты высшей административной подготовки были преобразованы в центры общей административной подготовки. Поступившие в эти центры смогут учиться с сохранением заработной платы, а полученная ими общая подготовка позволит им в последующем держать конкурс на замещение административных должностей соответствующего уровня (атташе центральной администрации, атташе университетской администрации, заместителей секретарей Министерства иностранных дел и т. п.).

Закон от 3 декабря 1966 г. о профессиональном образовании предусмотрел (ст. 14 и 15) создание региональных институтов подготовки государственных служащих (I. R. A.), которые будут региональным изданием Е. N. A. Прием в них будет проводиться на основе конкурса, но после их окончания слушатели сразу получают доступ к должностям категории А. I. R. A. были созданы в Лилле, Лионе, Меце и Нанте, а первый набор был проведен в 1970 г. Но непосредственное замещение должностей путем конкурса было сохранено.

С другой стороны, созданные декретом от 7 января 1966 г. технологические институты, а среди них учебные заведения «третьей категории» (готовящие местный управленческий аппарат), позволяют проводить подготовку служащих категории В для нужд государственного управления, и прежде всего для местных коллективов.

Наконец, закон от 16 июля 1971 г. о совершенствовании профессиональной подготовки еще более расширил эти возможности. Двумя декретами от 27 июня 1973 г. определены условия поступления служащих на курсы, направления на стажировку и другие действия по повышению профессиональной подготовки.

3. Расширение перспектив продвижения

Оно может осуществляться различными способами в зависимости от типа продвижения:

- продвижение по ступеням (за выслугу лет): достаточно сократить срок пребывания на той или иной ступени, чтобы ускорить продвижение по ступеням, не убыстряя должностного продвижения;

- повышение в чине: проблема стоит по-разному в зависимости от корпуса. В корпусах с регулярным пополнением повышение в чине (то есть выборочное) оправданно, так как позволяет производить должный отбор, зато там, где набор новых служащих ограничен, повышение в чине грозит быстро блокировать пути служебного продвижения (например, в судебском корпусе). Можно предусмотреть такой выход из положения, как уменьшение количества чинов, но это лишь видимость решения.

Для категорий А и А' можно было бы отказаться от требования предоставления диплома о высшем образовании и сделать систему слушателей-служащих всеобщей, тем более что она уже используется для замещения должностей категории А'. Для категорий В и С можно предусмотреть тот же порядок: диплом о степени бакалавра более не требовать, а набирать кандидатов из числа учащихся последних классов (такая система применяется при наборе в педагогические училища).

Очевидно, система конкурсов обречена, в особенности после введения системы «слушателей-служащих».

Часть II. Классификация должностей в государственной службе

Начиная с 1946 г. классификация должностей связана с наличием университетского диплома в момент поступления на государственную службу. Можно поставить вопрос: насколько функциональна такая классификация и позволяет ли она администрации выполнять стоящие перед ней задачи? Дирекция государственной службы обследовала 535 тыс. служащих категорий А и В с целью выяснить соотношение между дипломом и занимаемой должностью. При этом проводилось различие между сферами деятельности: преподавание, управление, решение технических задач.

	Обуче- ние	Управ- ление	Решение тех. задач	Всего
Уровень I (ученая степень)	12 290	13 055	4 700	30 045
Уровень II (лицензиат или его эк- вивалент)	49 452	47 720	7 621	104 793
Уровень III (степень бакалавра и дополнительно 2 го- да учебы)	120 070	22 873	1 025	143 968
Уровень IV (степень бакалавра или ее эквивалент)	126 228	106 395	23 718	256 341

По отношению ко всей государственной службе:

I уровень	представляет	2,9%	служащих
II уровень	»	10,7%	»
III уровень	»	14,9%	»
IV уровень	»	26%	»
V уровень (свидетельство об окон- чании неполной средней школы)	»	38,4%	»
VI уровень (свидетельство об об- разовании)	»	6,5%	»

Среди всей массы активного населения на 100 человек приходится:

- 52% без какого бы то ни было диплома
- 38% со свидетельством об образовании
- 12% со свидетельством об окончании неполной средней школы или с более высоким уровнем образования

Что касается высших управленческих кадров частного сектора и лиц свободных профессий, то только 44% среди них имеют диплом о высшем образовании, а 14% не имеют никакого образования, тогда как среди руководящего состава государственной службы практически все окончили университеты.

Не следует ли категории А, В, С и D заменить уровнями с I по VI? Это будет более функциональная классификация должностей. Управленческие должности должны классифицироваться согласно требованиям, предъявляемым к лицам, их занимающим, а не дипломам, которыми они обладают в момент поступления на государственную службу.

В постановлении по делу Пужоля (3 марта 1965 г., с. 139) Государственный совет проводит различие между чином и должностью, утверждая, что они не обязательно взаимосвязаны и что чиновники не занимают в обязательном порядке должностей, соответствующих их чину.

Классификация должностей должна покоиться на двух основополагающих принципах:

- *посты*, занятие которых связано с исполнением одинаковых обязанностей и равной ответственностью, должны соответствовать одному и тому же уровню служебной иерархии;
- *разница в уровне служебной иерархии* означает наличие различий в характере работы, ответственности и квалификации.

Но такая система сталкивается с разнообразными препятствиями:

— *психологическими* — они ставятся профсоюзами, весьма консервативными в этом отношении, а также вызваны французской концепцией государственной службы, связанной с системой приобретенных прав;

— *техническими* — нередко бывает очень сложно определить квалификацию, требуемую для исполнения разных видов работ, такие определения обычно носят эмпирический характер и плохо поддаются формулировке в виде уставных норм;

— *бюджетными* — необходимо уменьшить жалование служащим, занимающим должности, не соответствующие их чину, и, наоборот, увеличить его занимающим должности более высокие, чем их звание.

Основной недостаток системы 1946 г. заключается в том, что служащий застревает на своей первоначальной должности. Единственным способом продвигнуться является повышение по службе в порядке, предусмотренном ордонасом 1945 г., организовавшим систему двух конкурсов.

Анкеты, распространенные дирекцией государственной службы на частных предприятиях, показали, что при разрастании они сталкиваются с теми же управленческими проблемами, что и государственная администрация. В частном секторе деловая карьера во многом основывается на человеческом факторе, включающем периодические собеседования работников с начальником, который удостоверяет их служебную пригодность. Основной порок нынешней государственной службы — это отсутствие контактов и связей с руководством. В настоящее время администрация много внимания уделяет развитию таких контактов, которые должны сопровождаться постоянными усилиями по повышению профессиональной подготовки служащих. Некоторые министерства основывают на таких усилиях всю свою систему продвижения. В Управлении связи с давних пор действует ряд конкурсов, позволяющих самому незначительному техническому работнику добиться самых высоких постов. Но в других министерствах доступ к высшим разрядам затруднен, если не невозможен.

Часть III. Продвижение по службе и связанные с этим проблемы

Эти проблемы имеют количественные, правовые, психологические, бюджетные и финансовые аспекты.

Согласно ордонасу от 4 февраля 1959 г. (ст. 26), существует два вида продвижения:

— за выслугу лет (или продвижение по ступеням); вознаграждение увеличивается, но чин служащего остается прежним;

— повышение по выбору* (или повышение в зва-

* Повышение в чине по выбору производится путем внесения чиновника в ежегодный список повышения. Выбор осуществляется в соответствии с «профессиональной оценкой» или результатами прохождения профессиональных испытаний. Список утверждается руководителем службы.— *Прим. перев.*

нии): происходит изменение в чине, причем оно бывает иногда связано с минимальной выслугой лет.

Эти правила были изменены вследствие неудачи эксперимента, проведенного в некоторых корпусах. Декрет предусматривал, что, чтобы добиться должности атташе центральной администрации, необходимо выдержать внутренний конкурс*. Государственный совет постановил (Федерация христианских профсоюзов служащих, 27 ноября 1964, Д. 1964. 761; вывод по делу Бребанта), что учреждение такого конкурса нарушает Общий статут чиновников в части, относящейся к вопросам их продвижения. Регламент был, таким образом, отменен. Система внутреннего конкурса вела к результату, прямо противоположному желаемому: на конкурс подавали те, кто имел возможность к нему подготовиться, то есть те, кто был меньше загружен. Они успешно сдавали конкурсные экзамены, тогда как их коллеги, более других того заслуживавшие, в силу большей занятости по работе, которой всегда нагружают наиболее ценных сотрудников, не имели времени подготовиться к конкурсу. Процедура внутреннего отбора, первоначально самая лучшая, наиболее беспристрастная, производила выбор наоборот. Однако закон от 7 июля 1965 г. санкционировал систему внутренних конкурсов. Она может быть сохранена только при условии модификации самого характера испытаний, когда о служащих судили бы не по их энциклопедическим знаниям, а по их действительной ценности. Например, можно предложить им подготовить докладную записку о своей деятельности, где они должны указать на изменения, которые считают необходимыми. Однако это заставило бы кандидатов проделать большую работу.

1. Проблемы количества

Система продвижения зависит от численности корпуса. Когда корпус большой, он регулярно получает

* Во французской администрации принята система двойного конкурса: внешний конкурс открывается для кандидатов, не работающих в системе, куда они хотят попасть; внутренний конкурс предназначен для чиновников, проходящих службу в данном ведомстве, но в иерархически более низких корпусах, чем те, куда они хотят попасть.— *Прим. перев.*

пополнение, и продвижение по службе происходит нормально. Зато, когда численный состав корпуса ограничен (гражданских администраторов, судей и т. п.), образуются «пробки», которые резко ограничивают перспективы продвижения. Конъюнктурные обстоятельства еще более усугубили этот недостаток. Так, служащие заморских владений или из Алжира, уже сделавшие карьеру, были интегрированы в верхние эшелоны администрации. Притягательность определенных корпусов во многом зависит от перспектив продвижения. Нынешнее положение в некоторых корпусах делает набор затруднительным.

Можно применять различные средства решения проблемы:

— уменьшить количество чинов (в судах и административных трибуналах их только два) — проблема не устранена, а лишь перенесена в сферу занятости. В то же время возрастает количество надбавок за выслугу лет внутри каждого чина, так что происходит своего рода компенсация, но проблема этим до конца не исчерпывается, так как речь идет не только о денежном вознаграждении;

— откомандировывать; когда продвижение в рамках корпуса оказывается заблокированным, некоторым членам приходится его покидать. Это признание в бессилии со стороны администрации. Кроме того, откомандирование имеет то психологическое неудобство, что является признаком упадка корпуса, прелюдией к бегству из него.

2. Внутреннее повышение по службе

Оно было организовано статутом 1945 г., который видел в этом институте элемент демократизации государственной службы.

Внутреннее повышение по службе обеспечивается существованием двух конкурсов, один из которых предназначен исключительно для служащих с тем, чтобы открыть перед ними реальную возможность продвижения. Но данная система годится только для категорий А и В, так как она связана с проблемой подготовки. Результаты в общем хорошие, но в администрацию вливается мало свежей крови. Так, например, в конкурсе на замещение должностей атташе

префектуры участвует мало студентов и много служащих. Подавая на конкурс, чиновник стремится прежде всего продвинуться и улучшить свое материальное положение, а затем он старается остаться на том же месте и при исполнении тех же обязанностей, что и раньше, так что для администрации это не новый сотрудник, а все тот же служащий, который ей обходится дороже.

Часто второй конкурс — это «псевдопервый». Студенты, вынужденные зарабатывать себе на жизнь, поступают на государственную службу и проходят таким образом второй конкурс. В Национальной административной школе первые двадцать выпусков состояли главным образом из студентов. Когда же на конкурсе оказываются представленными настоящие служащие, то уровень второго конкурса сильно снижается.

Внутреннее повышение ставит еще одну проблему: если чиновнику не помогать, предоставив ему средства подготовиться к конкурсу, то у него мало шансов его выдержать. Франция являет пример единственной страны, где была проведена сенсационная реформа — введены предконкурсные отпуска. Для подготовки к экзаменам второго конкурса в Национальной административной школе служащим предоставляется двухгодичный отпуск с сохранением содержания. Иногда подготовка ведется в рамках самого ведомства (Центр подготовки служащих общей администрации) на вечерних, заочных занятиях и т. п.

Внутреннее повышение по службе — это единственная надежда администрации смягчить последствия кризиса комплектования, но оно рискует привести к снижению общего уровня подготовки служащих.

Внутреннее повышение по службе сталкивается и с препятствием юридического характера. Статут 1946 г. предусматривает, что повышенный в звании чиновник может быть произведен только на первую ступень своего нового чина и в случае разницы в вознаграждении может рассчитывать лишь на компенсационные выплаты. Но при переходе на вторую ступень он теряет право на компенсационные выплаты. В результате нередко случался, когда у чиновника нет никакого интереса проходить внутренний конкурс.

пополнение, и продвижение по службе происходит нормально. Зато, когда численный состав корпуса ограничен (гражданских администраторов, судей и т. п.), образуются «пробки», которые резко ограничивают перспективы продвижения. Конъюнктурные обстоятельства еще более усугубили этот недостаток. Так, служащие заморских владений или из Алжира, уже сделавшие карьеру, были интегрированы в верхние эшелоны администрации. Притягательность определенных корпусов во многом зависит от перспектив продвижения. Нынешнее положение в некоторых корпусах делает набор затруднительным.

Можно применять различные средства решения проблемы:

— уменьшить количество чинов (в судах и административных трибуналах их только два) — проблема не устранена, а лишь перенесена в сферу занятости. В то же время возрастает количество надбавок за выслугу лет внутри каждого чина, так что происходит своего рода компенсация, но проблема этим до конца не исчерпывается, так как речь идет не только о денежном вознаграждении;

— откомандировывать; когда продвижение в рамках корпуса оказывается заблокированным, некоторым членам приходится его покидать. Это признание в бессилии со стороны администрации. Кроме того, откомандирование имеет то психологическое неудобство, что является признаком упадка корпуса, прелюдией к бегству из него.

2. Внутреннее повышение по службе

Оно было организовано статутом 1945 г., который видел в этом институте элемент демократизации государственной службы.

Внутреннее повышение по службе обеспечивается существованием двух конкурсов, один из которых предназначен исключительно для служащих с тем, чтобы открыть перед ними реальную возможность продвижения. Но данная система годится только для категорий А и В, так как она связана с проблемой подготовки. Результаты в общем хорошие, но в администрацию вливается мало свежей крови. Так, например, в конкурсе на замещение должностей атташе

префектуры участвует мало студентов и много служащих. Подавая на конкурс, чиновник стремится прежде всего продвинуться и улучшить свое материальное положение, а затем он старается остаться на том же месте и при исполнении тех же обязанностей, что и раньше, так что для администрации это не новый сотрудник, а все тот же служащий, который ей обходится дороже.

Часто второй конкурс — это «псевдопервый». Студенты, вынужденные зарабатывать себе на жизнь, поступают на государственную службу и проходят таким образом второй конкурс. В Национальной административной школе первые двадцать выпусков состояли главным образом из студентов. Когда же на конкурсе оказываются представленными настоящие служащие, то уровень второго конкурса сильно снижается.

Внутреннее повышение ставит еще одну проблему: если чиновнику не помогать, предоставив ему средства подготовиться к конкурсу, то у него мало шансов его выдержать. Франция являет пример единственной страны, где была проведена сенсационная реформа — введены предконкурсные отпуска. Для подготовки к экзаменам второго конкурса в Национальной административной школе служащим предоставляется двухгодичный отпуск с сохранением содержания. Иногда подготовка ведется в рамках самого ведомства (Центр подготовки служащих общей администрации) на вечерних, заочных занятиях и т. п.

Внутреннее повышение по службе — это единственная надежда администрации смягчить последствия кризиса комплектования, но оно рискует привести к снижению общего уровня подготовки служащих.

Внутреннее повышение по службе сталкивается и с препятствием юридического характера. Статут 1946 г. предусматривает, что повышенный в звании чиновник может быть произведен только на первую ступень своего нового чина и в случае разницы в вознаграждении может рассчитывать лишь на компенсационные выплаты. Но при переходе на вторую ступень он теряет право на компенсационные выплаты. В результате нередко случается, когда у чиновника нет никакого интереса проходить внутренний конкурс.

Статут 1959 г. не воспроизвел этого положения. В нем предусмотрено, что порядок продвижения по службе будет урегулирован специальными статутами. Декрет от 27 февраля 1961 г. устанавливает, что служащие, переведенные в категорию В, назначаются на ступень с таким же или следующим более высоким вознаграждением, чем им выплачивалось ранее. Таким образом, с 7-й ступени чина категории С они переходят на 2-ю ступень чина категории В. Но для категории А сохраняет свое действие старый принцип. Циркулярным письмом от 1 июля 1962 г. были либерализованы условия назначения компенсационных выплат.

Часть IV. Прогнозирование кадровых потребностей в государственной службе

Долгое время в государственной службе эта проблема в перспективе не рассматривалась. Прогнозы носили эмпирический характер, и администрация полагала, что всегда будет располагать желаемым количеством служащих. Только в последние годы обозначились более четкие контуры политики в области прогнозирования.

Проблема, как обычно, заключается в приспособлении администрации к стоящим перед ней задачам. Она приобретает два аспекта:

— количественный — рост населения влечет за собой параллельное увеличение объема управленческих задач;

— качественный — функции управления во многом зависят от теоретических представлений о роли государства.

В области образования прогнозирование кадровых потребностей существует давно и носит эмпирический характер, тогда как в других сферах деятельности оно получило развитие только после окончания второй мировой войны.

Имеется два вида служб, отвечающих за прогнозирование кадровых потребностей: службы с горизонтальной компетенцией, занимающиеся проблемой в целом, и службы с вертикальной компетенцией, рас-

смаатривающие проблему под ведомственным углом зрения.

1) Службы общей компетенции.

Национальный институт статистических и экономических исследований обладает техническими средствами, позволяющими ему анализировать положение с кадрами и определять оптимальные штаты на данный период времени.

Дирекция прогнозирования Министерства финансов занимается и вопросами прогнозирования кадровых потребностей государственной службы, этого, по выражению Лонга, «первого предприятия Франции».

Межведомственная группа по вопросам обучения и продвижения по службе (созданная в 1965 г. в рамках Комиссии по рабочей силе Генерального комиссариата планирования) предлагает меры, направленные на постепенное приспособление кадрового состава государственной службы к потребностям будущего.

Дирекция государственной службы также делает прогнозы и ведет исследования в этой области.

2) Ведомственные службы.

Каждое министерство проводит собственную политику комплектования, разработанную его управлением кадров, которое, поглощенное этой задачей целиком, прогнозами не занимается. Поэтому в январе 1966 г. Министерство оснащения обзавелось службой по изучению личного состава, которой поручили изучать кадровые проблемы и специально заниматься прогнозированием.

Управление кадров часто сталкивается с трудностями, так как во многих сферах деятельности оптимальное количество служащих зависит от факторов, не поддающихся учету. Поэтому всякое определение численности личного состава рискует оставаться в какой-то мере произвольным (например, Комиссия Грегуара установила желательное количество гражданских администраторов, но эта цифра спорная). Зато в других областях, связанных с обслуживанием населения, существует зависимость между потребностями в людях и известными факторами. Для почт и телекоммуникаций таким известным фактором будет численность населения,

так как одновременно с ростом последнего увеличивается объем почтовых операций, для Министерства образования критерии, используемые для подготовки школьного курса, изменяются в зависимости от географических и технических данных (уровня оснащённости).

Создание в 1945 г. Генерального управления национальной безопасности позволило разрабатывать кадровую политику в отношении полиции. Чтобы определить количество лиц, покидающих службу, проводится баланс между выходами на пенсию, отставками, смертью сотрудников, перемещениями, которые компенсируются интеграцией, реинтеграцией, прикомандированием служащих из других корпусов. Но прийти к точным выводам невозможно, так как приходится исходить из ряда постулатов: считается, например, что количество агентов, выходящих на пенсию, равно числу лиц, достигших предельного возраста на расчетный год; или рассчитывают коэффициент выходящих на пенсию применительно ко всему личному составу корпуса на многие годы вперед.

Что касается потребностей в пополнении личного состава, то расчет производится на основе статистики правонарушений, интенсивности дорожного движения, естественной убыли и т. п. Но в конечном итоге подтверждается та истина, что кадровые потребности полиции обуславливаются величиной народонаселения. Действует коэффициент 3 агента полиции на 1000 человек населения, то есть темпы роста численности населения и личного состава полиции должны совпадать. Национальная полиция обслуживает 21 млн. жителей страны (Парижский регион и города с населением свыше 10 тыс.), а так как их население увеличивается приблизительно на 2,5% в год, или на 500 тыс. человек, то и штатный состав работников полиции должен увеличиваться также на 2,5%, то есть на 1500 агентов.

Прогнозирование сталкивается с препятствиями различного свойства: то они бывают связаны с ведомственными уставами (большое разнообразие должностей и званий, множественность и изолированность корпусов мешают точному анализу); то с несовершенством статистики (инструментарий статистического

анализа администрации недостаточен, очень часто статистические данные слишком долго обрабатываются).

Кроме того, существуют препятствия психологического порядка: служащие плохо подготовлены к восприятию прогнозов, а профсоюзы усугубляют положение. Ведомственный эгоизм нередко ведет к искажению отчетности для того, чтобы избежать слишком большого притока новых служащих и продолжать действовать по старинке. Поэтому сбор статистических данных следует поручить службе, организационно независимой от отделов кадров.

Проблема надлежащего использования служащих — одна из важнейших. Вопрос заключается в том, чтобы определить должностные функции публичных агентов. Ответив на него, можно приступить к поиску методов анализа и прогнозирования.

Существуют два подхода, дающих довольно точные результаты.

Анализ по направлениям деятельности. Невозможно делать прогнозы, не установив математически обоснованного соотношения между работой, реально выполняемой служащими, и необходимым для ее выполнения количеством служащих. Затем производится подсчет числа должностей, нуждающихся в обязательном кадровом обеспечении, и определяются нормы, из которых они выводятся. Та же операция проводится и в отношении внештатных должностей. Это позволяет замерить потребности направления и определить, имеет ли место перегруженность или недогруженность сотрудников. Затем следует принять во внимание заявки о пополнении личного состава, чтобы внести коррективы в полученные цифры.

Анализ по административным единицам. Он основывается на использовании организационного строения администрации, организации центральных и местных (включая периферийные службы) органов управления, на вычленении первичных ячеек, образующих каждое административное подразделение.

Таким образом складывается цельная картина положения дел в организации государственного управления.

Что касается методов прогнозирования, то используются те же приемы.

Прогнозирование по направлениям деятельности. Исходя из полученных при анализе результатов, устанавливаются «индикаторы потребностей» (населенность, уровень жизни, продолжительность обучения и т. п.), которые изменяются в зависимости от индексов, характеризующих спрос на услуги.

Прогнозирование по административным единицам. Развитие территории, на которой действует рассматриваемая административная единица, может изменить содержательный характер ее деятельности и вызвать ее переход в другую категорию. Индикаторами потребностей, которые надлежит использовать в этом случае, являются уровень квалификации служащих, совершенствование административно-территориального деления, ликвидация дублирования и т. д.

Организационная структура каждого министерства проецируется во времени с учетом прогнозов, сделанных по направлениям его деятельности и по административным единицам. Таким образом составляются органограммы по министерствам, которые затем собираются в целостную схему, наглядно показывающую совокупные потребности всей государственной службы. К таким выводам пришли участники семинара 3-го года обучения в Е. Н. А. под руководством г-на Лонга. Разумеется, данные процедуры еще не используются, к тому же они предполагают проведение реформ технического характера, которые, однако, никогда не устранят определенного эмпиризма в этом вопросе.

Подводя итоги, следует отметить, что отсутствие четкой линии в организации набора на государственную службу после 1945 г. осталось в прошлом. Набор на государственную службу позволяет оказывать регулирующее воздействие на занятость. В периоды подъема государство «идет на жертвы», позволяя части хороших специалистов переходить в частный сектор; во время спада оно поглощает покинувших частный сектор и смягчает отрицательные последствия безработицы и неполной занятости на всех уровнях.

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Речь идет о том, чтобы, с одной стороны, изучить происхождение и дать социальную классификацию служащих, а с другой — проанализировать понятие «большие корпуса», помогающее увидеть изменения, происходящие в государственной службе и технократической среде.

Часть I. Социальное происхождение и социальная классификация служащих

С социальной точки зрения служащих можно подразделить на четыре категории:

- высшие служащие,
- профессорско-преподавательский состав,
- технический персонал,
- средние и мелкие служащие.

Конечно, такая классификация носит априорный характер, но она, по-видимому, соответствует четырем отчетливо различимым социальным категориям в государственной службе. Все же эта классификация нуждается в некотором обосновании.

Вопрос о том, кто такие высшие служащие, будет более полно рассмотрен в следующей части. Профессорско-преподавательский состав при классификации должен, по-видимому, быть выделен особо по многим причинам: интеллектуальная подготовка, отсутствие управленческих отношений с подчиненными или, скорее, наличие отношений особого рода, связанных с обучением; большая свобода выражения мнений, а отсюда и большая политизация; своеобразный образ жизни, связанный с учебным расписанием и каникулами учащихся. Преподаватели фактически не ощущают своей принадлежности к служащим и представляют собой заметную социальную величину в государственной службе. Их насчитывается около 550 тыс., и их можно распределить по «уровням», согласно принципам, о которых говорилось ранее (глава II), следующим образом:

- Уровень 1 — 25 тыс. (преподаватели высшей школы и часть преподавателей средней)
- Уровень 2 — 70 тыс. (преподаватели средней школы и учителя, занятые техническим обучением)
- Уровень 3 — 250 тыс. (преподаватели средней школы и учителя, занятые техническим обучением)
- Уровень 4 — 200 тыс. (учителя начальной школы)

По тем же основаниям технический персонал тоже следует классифицировать отдельно. При этом нужно иметь в виду, что речь идет об «инженерах» в аппарате управления, а не о простых технических исполнителях. Их объединяет схожесть образовательного процесса в различных инженерных школах, выполнение технических функций, находящихся за пределами понимания непосвященных. Таких технических служащих около 45 тыс. Их можно распределить так:

- Уровень 1 — 5 700 (главным образом выпускники Политехнической школы)
- Уровень 2 — 9 000
- Уровень 3 — 1 300
- Уровень 4 — 29 000

Что касается управленческого персонала, то, за исключением 2—3 тыс. высших служащих, он весь состоит из средних и мелких служащих. К ним относятся 1100 тыс. штатных сотрудников и 200 тыс. стажеров и внештатных. Речь идет о настоящих средних и мелких служащих, среди которых встречаются даже служащие категории А, не выполняющие важных управленческих функций.

Часть II. «Большие корпуса» — технократия и государственная служба

Этот вопрос уже рассматривался вскользь в главе I первого раздела, но к нему стоит вернуться, чтобы исследовать, чему соответствует эта социальная категория с социологической точки зрения.

Высшими считаются служащие (принадлежность к категории А является обязательной), которые участвуют в принятии решений на самом высоком государственном уровне в тесном контакте с политической властью.

Разумеется, высокопоставленные служащие, чье назначение производится решением правительства (ст. 3 ордонаанса от 4 февраля 1959 г. и государствен-

ное постановление от 21 марта 1959 г.), входят в эту категорию, но одного юридического критерия недостаточно. То же самое относится и к обладателям дипломов об окончании Центра высших административных исследований, созданного в 1945 г., тем более что начиная с 1960 г. он практически прекратил свою деятельность, и сейчас ищут новые формы подготовки служащих. Но далеко не все они в итоге заняли высшие должности.

На практике к высшим служащим можно отнести следующие категории лиц:

членов больших корпусов (Государственного совета, Счетной палаты, Финансовой инспекции)	около 800
директоров центральных органов управления, их заместителей, полномочных представителей и их заместителей, генеральных секретарей межминистерских комитетов, членов миссий	около 1000
членов министерских кабинетов	около 400
префектов	около 200
другие категории (послы, ректоры университетов, директора региональных учреждений и т. п.)	около 300

Таким образом, в итоге получается около 2700. Практически это число, конечно, меньше, учитывая, что многие одновременно входят в несколько категорий (члены Государственного совета участвуют в работе министерских кабинетов, префекты руководят центральными органами управления и т. д.). Об абсолютно точных цифрах не может быть речи еще и потому, что сам критерий достаточно расплывчат и требует тщательного анализа должностных функций, который необходим также и по психологическим соображениям (такой-то считает себя высшим служащим, не являясь им на самом деле).

Высшие служащие составляют управленческую аристократию. Прежде всего потому, что выполняемые ими функции схожи по своей природе благодаря тесному сотрудничеству с политической властью, доходящему в ряде случаев до воздействия на принимаемые решения. Потому что они, не вступая в непосредственный контакт с управляемыми, приобретают привычку мыслить «большими категориями», то есть принадлежат к технократии.

Но внутри этой группы существуют заметные различия. На передний план выступает разница в возрасте. Среди руководителей центральных учреждений преобладают те, кому за 50, а среди членов министерских кабинетов встречаются 30-летние и даже более молодые люди. В этом плане следует полагать, что молодежь задает тон в силу своих более современных знаний, в значительно большей степени ориентированных на экономические проблемы, а также благодаря своей многочисленности.

Другое отличие заключается в том, что в общей массе высших служащих бывшие ученики Национальной административной школы занимают уже заметное место. Общее число бывших выпускников за 33 выпуска (1945—1976 гг.) составило порядка 3 тыс. Среди них, очевидно, есть и служащие, которые не могут, в настоящий момент по крайней мере, рассматриваться как высшие, хотя «мобильность» гражданских администраторов позволяет после 1964 г. с большей легкостью привлекать их к решению важных задач. Это дает основание считать, что около 1 тыс. выпускников Е. Н. А. являются высшими служащими в обусловленном нами значении этого выражения. В ближайшие 20 лет почти все высшие служащие будут выходцами из Е. Н. А.

В результате усилится кооптация на высшие должности выходцев из этой замкнутой среды, что рискует еще сильнее оторвать ее от рядовых служащих, занятых малопривлекательными текущими управленческими задачами. Это явление вкупе с наличием административных миссий, практикой откомандирования и создания «теплых местечек», ни в коей мере не затрагивающее массы рядовых чиновников, может привести к созданию как бы двух администраций. Одна из них влечет и манит динамизмом, захватывающими перспективами, другая — всеми забытая, вялая и монотонная, поступления на которую добиваются лишь люди, не нашедшие себя в находящемся на подъеме частном секторе. Подобное положение заставляет вспомнить о судьбе Византийской империи. Хотя наука государственного управления и не занимается моральными проблемами, надо видеть такую опасность и искать пути ее преодоления.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

редактора русского издания

В 1969 г. издательство «Прогресс» выпустило переведенную на русский язык книгу проф. Б. Гурнея «Введение в науку управления», а в 1973 — работу проф. Ж. Веделя «Административное право Франции». Обе книги с интересом были встречены советскими специалистами, изучающими теоретические вопросы государственного управления и административного права. Несомненно, что и выходящая в свет книга Р. Драго «Административная наука» не останется без внимания советского читателя и внесет свой достойный вклад в дальнейшее развитие научных связей СССР и Франции.

Всякий, кто ознакомился с книгой, не мог не обратить внимание на то, что в ней не только сформулирована точка зрения автора на такие общие проблемы, как предмет науки государственного управления, ее место среди наук, история становления и развития этой науки на Западе и т. д., но и подробно рассмотрены современные практические проблемы организации государственного управления во Франции и ряде других стран, обобщен опыт их решения.

Автор, естественно, наиболее детально излагает теоретический и практический материал, касающийся Франции. Однако в книге широко применен метод сравнительного государствоведения и правоведения, и поэтому в ней много сведений о теоретических взглядах на проблемы управления и о реформах государственного аппарата в других капиталистических странах, особенно в Англии и США.

Книге проф. Драго присущ и метод историзма: автор показывает, как зарождались различные теоретические доктрины и положения, как они развивались и трансформировались, применялись ли на практике и каков их результат. Отмечена и роль конкретных государственных деятелей западных стран в проектировании и осуществлении тех или иных реформ аппарата управления.

Несмотря на сложность ряда проблем темы, книга Р. Драго написана ярким простым языком. Хотя книга издана в переводе, ей присущи французский блеск стиля, темперамент и изящество.

Наш интерес к книге проф. Р. Драго и к работам других авторов буржуазных стран, изучающих проблемы государственного управления на Западе, не является чисто академическим. Он имеет и непосредственное практическое значение.

Известно, что в любой стране государственное управление носит социально-политический характер. В любом государстве администрация играет очень важную роль в выполнении всех задач и функций, которые предопределяются прежде всего экономическим и политическим строем данного общества. Но нужно иметь в виду и то, что государственное управление имеет определенные структурные, процессуальные и иные формы. Во всяком государстве они используются, естественно, для достижения социально-политических целей управления, но в то же время имеют и относительную самостоятельность, будучи во многом обусловленными уровнем развития производительных сил и культуры общества. Отсюда вытекает наличие ряда сходных организационно-управленческих проблем в государствах, принадлежащих даже к противоположным социально-политическим системам. Например, во многих современных государствах, и социалистических, и буржуазных, в связи с увеличением числа министерств и других отраслевых органов остро стоят проблемы устранения дублирования их функций, налаживания межотраслевого управления, усиления координации. В дополнение к традиционному общему, функциональному и отраслевому управлению все шире применяется программно-целевое, позволяющее эффективнее решать крупные задачи: распреде-

лять ресурсы под определенные цели, согласовывать действия большого числа участников общего дела. Практика и социалистических, и буржуазных государств показывает, как важно создать специальный организационный механизм, призванный обеспечивать проведение реформ аппарата государственного управления. Обо всех этих актуальных вопросах применительно к Франции и другим капиталистическим странам довольно подробно говорится в книге Р. Драго.

Конечно, далеко не со всем, о чем пишет автор, можно согласиться. Например, он неоднократно подчеркивает, что государственная администрация призвана проводить в жизнь решения «политической власти», будучи сама при этом политически нейтральной (политизация администрации, по мнению Р. Драго, характерна лишь для авторитарных режимов). Это подкрепляется ссылкой на определенную функциональную независимость администрации от органов власти и на юридические гарантии стабильности ее личного состава. И сам этот вывод, и его аргументация неубедительны. Служение государству, выражающему и защищающему интересы определенного класса, уже само по себе есть деятельность или прямо политическая, или по крайней мере политически весьма значимая. Конечно, степень «политичности» разных звеньев аппарата государственного управления неодинакова (даже полицию делят обычно на «политическую» и «уголовную»). Неодинаковы с точки зрения политической значимости функций и различные должности и, соответственно, личный состав администрации (одно дело мелкие служащие, другое — руководящий состав). Но заявлять о политическом нейтрализме аппарата государственного управления в целом — значит просто говорить о том, чего нет и быть не может. Во-первых, бюрократическая элита активно участвует в выработке политического курса государства. Во-вторых, нередко она сама принимает ответственные политические решения. В-третьих, имея четкую политическую ориентацию, высшее чиновничество соответственно направляет деятельность и регулирует состав нижестоящих эшелонов государственного аппарата. Администрация оперативнее и сильнее, чем, например, суд, реагирует на изменения политического кур-

са правящих кругов. Сам же автор книги и признает, что в западных государствах проводятся чистки кадров аппарата по политическим мотивам, а после смены правящих партий и прихода к власти новых президентов происходят значительные изменения личного состава верхних эшелонов администрации. Как известно, в Государственном Совете Франции дебатировался вопрос о праве чиновника иметь и высказывать свои политические взгляды (в результате появилась формула, обязывающая чиновников «быть сдержанными» в выражении вонне своих мнений по политическим вопросам). Как же можно, с учетом всего этого, говорить о политическом нейтрализме современной администрации? Не иллюзия ли это?

Слишком кратко освещен в книге Р. Драго вопрос о «группах давления», влияющих на работу государственной администрации. Автор, по сути дела, ограничивается констатацией самого факта наличия этих групп и их классификацией. Но наука государственного управления, рассматриваемая автором книги как социология управления, видимо, не должна ограничиваться таким чисто формальным подходом. Как и Б. Гурней, Р. Драго уклонился от анализа реального механизма влияния на аппарат управления современного буржуазного государства со стороны могущественных, в том числе конкурирующих, монополий. Не показан и механизм влияния различных политических партий, их «боссов» на центральные и местные звенья аппарата управления. Может быть, все это связано с тезисом о политическом нейтрализме администрации?

Проф. Р. Драго справедливо относит «задачи администрации» к числу основополагающих категорий науки государственного управления. Но он всячески предостерегает от отождествления задач администрации и задач государства в целом. Задачи государства, пишет он, могут варьироваться, а задачи администрации неизменны и не зависят даже от политического режима в стране. Проф. Р. Драго отдает предпочтение следующей классификации задач администрации: сбор сведений, их изучение, подготовка решений, исполнение и применение. Но автор книги в данном случае, по нашему мнению, неправомерно отождествляет категорию «задачи администрации» с другой кате-

горией — «стадии управленческого цикла», которые как элементы «технологии» управления действительно неизменны. В результате отрыва задач государства от задач его администрации, отождествления последних со стадиями управленческого цикла и отсутствия раздела, главы или хотя бы параграфа о целях и функциях управления в книге оказался, по сути дела, нераскрытым вопрос о содержании деятельности администрации. Между тем в сфере функций и задач буржуазного государства произошли и происходят серьезные изменения. Государство расширило и усилило влияние на различные стороны экономики и социального развития, активизировало свою деятельность в сфере идеологии. Усложнилась внешнеполитическая его деятельность. Серьезные проблемы встали в области охраны окружающей среды. Во многих странах происходит значительный рост социальных конфликтов всякого рода. Все это усложняет задачи, стоящие перед администрацией буржуазного государства, что в свою очередь предопределило появление на свет целого ряда новых органов управления, изменения в задачах и компетенции многих из существующих органов. Уклонившись от анализа такого рода факторов и процессов, автор книги, к сожалению, не раскрыл и проблему приспособления организационных структур администрации к ее задачам, хотя его выводы об управленческих структурах сами по себе весьма интересны.

Большое внимание проф. Р. Драго уделил административному персоналу. И это вполне понятно: в любой системе управления люди управляют людьми. Без управленческого персонала аппарат был бы безжизненной структурой, совокупностью абстрактных правовых статусов различных его звеньев. Автор приводит статистические данные о составе служащих административного аппарата Франции, деля их по таким основаниям, как должностные разряды и возрастные группы (с указанием среднего возраста по каждому разряду), образование и пол (с распределением данных об этом по некоторым министерствам), штатный и внештатный персоналы. Проф. Р. Драго из общей массы служащих особо выделяет приблизительно 2700 высокопоставленных, образующих, как он пишет,

«управленческую аристократию», «замкнутую касту» (это обычно бывшие учащиеся Национальной административной школы). Такое положение, указывает автор, угрожает созданием во Франции «как бы двух администраций». Тем самым признается углубляющаяся социальная дифференциация в численно выросшей армии служащих государственного аппарата. К сожалению, в книге нет раскладки служащих по социальному происхождению и уровням доходов. Между тем эти данные значительно обогатили бы представление читателя об аппарате государственного управления Франции (по другим французским источникам, среди чиновников, выполняющих руководящие функции, 10 лет тому назад насчитывалось выходцев из рабочих лишь 3,3%, из крестьян — 3,6%).

Но, как известно, любую книгу нужно оценивать не по тому, чего в ней нет, а по тому, что в ней есть.

*

* *

В то время как верстка перевода этой книги уже подписывалась в печать, во Франции завершалась законодательная процедура по проекту Закона о децентрализации (Закона «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов»), внесенному в июне 1981 г. в Национальное собрание социалистами (реформа Г. Деффера). В преамбуле проекта Закона сказано, что его исходные начала базируются на трех идеях — планировании, децентрализации и самоуправлении — при сохранении единства нации. Проект предполагает расширение прав «местных коллективов»: регионов, департаментов и коммун — и дальнейшее укрепление их независимости от центра.

Предусматривается прежде всего создание в регионах представительного органа (ассамблеи) — регионального совета в составе 30—100 человек. Советники должны избираться на пять лет прямым и всеобщим тайным голосованием. Из своего состава совет будет избирать председателя и бюро. Председатель призван руководить деятельностью региональных служб. Регио-

нам будут переданы некоторые службы, подчиненные сейчас центру.

Согласно проекту региональный совет получит право окончательно решать такие вопросы жизни региона, как приобретение, отчуждение и обмен имущества, являющегося собственностью региона; регулирование строительства и реконструкции; определение условий финансирования строительных работ и работ по поддержанию средств сообщения, представляющих интерес для региона; создание или участие в создании аэродромов, морских и речных портов; определение дислокации больниц регионального значения, дача разрешений на создание такого рода предприятий и учреждений частными фирмами; охрана достопримечательностей регионального значения и утверждение программ их реконструкции; создание региональных парков, культурных и спортивных центров; поощрение развития промышленности, сельского хозяйства, туризма и жилищного строительства; развитие городских и сельских территорий, деятельности их публичных служб.

В регионе создается также, согласно проекту, консультативный экономико-социально-культурный комитет из числа представителей предпринимательских, профессиональных, научных, спортивных и других организаций. Предполагается председателя и весь остальной состав этого консультативного органа утверждать правительственным декретом, принятым при консультации с Государственным Советом.

Предусматривается, что регион будет иметь агентства по труду, по развитию территорий, по энергии, по транспорту, по финансам. Местное радио и телевидение тоже должны перейти в ведение региональных органов. Может быть создан и региональный банк.

Проект Закона включает в себя, кроме того, меры по расширению прав генеральных советов и других органов департаментов, а также коммунальных органов, особенно в части регулирования социально-экономических и культурных областей жизни. Предполагается, например, что органы департаментов будут издавать правила о размере и порядке проведения мер по социальному обеспечению в дополнение к тем, которые определены законодательством. Исполнительная

власть в департаменте будет находиться в руках председателя совета.

Намечается после принятия Закона о децентрализации изменить налоговое и бюджетное законодательство, с тем чтобы региональные, департаментские и коммунальные органы финансировали проведение своих мероприятий главным образом за счет собственных средств, а не субсидий правительства.

Намечено также упразднить должность префекта, заменив ее должностью комиссара Республики. Он должен являться представителем не только министра внутренних дел, а правительства в целом и каждого из министров в пределах данного региона, департамента. Предполагается, что комиссар будет руководить и координировать деятельность всех государственных служб в пределах территориальных границ своей компетенции, а также контролировать законность действий органов местных коллективов. В случае если какое-либо из их действий противоречит, по мнению комиссара Республики, законодательству, то он входит по данному вопросу с представлением в трибунал административной юстиции, который и принимает решение по данному обращению путем оценки действий местных коллективов. Но в отличие от префектов на комиссаров Республики не будет возлагаться обязанность обеспечивать выполнение каких-либо решений местных коллективов. Это будет целиком относиться к компетенции председателей советов и их бюро.

Работников местных неправительственных служб предполагается содержать за счет средств местных коллективов. Правовой статус этих работников будет определяться специальным законом. В проекте Закона о децентрализации сказано, что за ними будет признано право на свободное высказывание мнений и право на забастовку.

Президент Франции Ф. Миттеран в своем новогоднем выступлении 31 декабря 1981 г. подчеркнул, что намеченная реформа направлена на то, чтобы «ослабить господство государства над отдельными людьми, над местными коллективами, коммунами, департаментами и регионами. Администрация, — сказал он, — не будет больше руководить из Парижа вашей повседневной жизнью». В своем заявлении по вопросам внут-

ренной политики Президент отметил, что в связи с намеченной реформой администрации следует приготовиться к утрате некоторых прерогатив и приобретению некоторых новых и что она не должна тормозить создание новых институтов и служб. Правительство, обещал Ф. Миттеран, будет следить за тем, чтобы никому не был нанесен личный ущерб в плане служебного положения, перспектив, оплаты труда и его условий.

Французская коммунистическая партия в принципе поддерживает намеченное мероприятие. «Децентрализация, — сказал Ж. Марше на Пленуме ЦК ФКП 4 декабря 1981 г., — крупнейшая реформа; она должна позволить выборным лицам, трудящимся, населению заявить о своих потребностях, предложить свои решения, принять участие в осуществлении необходимых преобразований». Но газета «Юманите» отмечала на своих страницах, что «префект нового образца» станет чем-то вроде «мини-правительства», а это может привести к определенному усилению централизации. Коммунисты выступают за то, чтобы деятельность государственных служб и местных служб координировалась специальными совещательными органами — административными конференциями, каждую из которых возглавляло бы лицо, избранное местным населением; туда же входил бы и комиссар Республики как представитель государства.

Каков будет окончательный текст Закона о децентрализации, каким изменениям в связи с его принятием подвергнется налоговое законодательство, каким будет статус служащих аппарата местных коллективов, как на практике пойдет процесс внедрения в жизнь новых правовых норм и институтов, можно будет судить лишь спустя определенное время.

Б. М. Лазарев,
доктор юридических наук

1. The first step is to identify the problem or goal. This involves understanding the current situation and what needs to be achieved.

SECRET

1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034, 2035, 2036, 2037, 2038, 2039, 2040, 2041, 2042, 2043, 2044, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075, 2076, 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083, 2084, 2085, 2086, 2087, 2088, 2089, 2090, 2091, 2092, 2093, 2094, 2095, 2096, 2097, 2098, 2099, 2100, 2101, 2102, 2103, 2104, 2105, 2106, 2107, 2108, 2109, 2110, 2111, 2112, 2113, 2114, 2115, 2116, 2117, 2118, 2119, 2120, 2121, 2122, 2123, 2124, 2125, 2126, 2127, 2128, 2129, 2130, 2131, 2132, 2133, 2134, 2135, 2136, 2137, 2138, 2139, 2140, 2141, 2142, 2143, 2144, 2145, 2146, 2147, 2148, 2149, 2150, 2151, 2152, 2153, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 2160, 2161, 2162, 2163, 2164, 2165, 2166, 2167, 2168, 2169, 2170, 2171, 2172, 2173, 2174, 2175, 2176, 2177, 2178, 2179, 2180, 2181, 2182, 2183, 2184, 2185, 2186, 2187, 2188, 2189, 2190, 2191, 2192, 2193, 2194, 2195, 2196, 2197, 2198, 2199, 2200, 2201, 2202, 2203, 2204, 2205, 2206, 2207, 2208, 2209, 2210, 2211, 2212, 2213, 2214, 2215, 2216, 2217, 2218, 2219, 2220, 2221, 2222, 2223, 2224, 2225, 2226, 2227, 2228, 2229, 2230, 2231, 2232, 2233, 2234, 2235, 2236, 2237, 2238, 2239, 2240, 2241, 2242, 2243, 2244, 2245, 2246, 2247, 2248, 2249, 2250, 2251, 2252, 2253, 2254, 2255, 2256, 2257, 2258, 2259, 2260, 2261, 2262, 2263, 2264, 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272, 2273, 2274, 2275, 2276, 2277, 2278, 2279, 2280, 2281, 2282, 2283, 2284, 2285, 2286, 2287, 2288, 2289, 2290, 2291, 2292, 2293, 2294, 2295, 2296, 2297, 2298, 2299, 2300, 2301, 2302, 2303, 2304, 2305, 2306, 2307, 2308, 2309, 2310, 2311, 2312, 2313, 2314, 2315, 2316, 2317, 2318, 2319, 2320, 2321, 2322, 2323, 2324, 2325, 2326, 2327, 2328, 2329, 2330, 2331, 2332, 2333, 2334, 2335, 2336, 2337, 2338, 2339, 2340, 2341, 2342, 2343, 2344, 2345, 2346, 2347, 2348, 2349, 2350, 2351, 2352, 2353, 2354, 2355, 2356, 2357, 2358, 2359, 2360, 2361, 2362, 2363, 2364, 2365, 2366, 2367, 2368, 2369, 2370, 2371, 2372, 2373, 2374, 2375, 2376, 2377, 2378, 2379, 2380, 2381, 2382, 2383, 2384, 2385, 2386, 2387, 2388, 2389, 2390, 2391, 2392, 2393, 2394, 2395, 2396, 2397, 2398, 2399, 2400, 2401, 2402, 2403, 2404, 2405, 2406, 2407, 2408, 2409, 2410, 2411, 2412, 2413, 2414, 2415, 2416, 2417, 2418, 2419, 2420, 2421, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430, 2431, 2432, 2433, 2434, 2435, 2436, 2437, 2438, 2439, 2440, 2441, 2442, 2443, 2444, 2445, 2446, 2447, 2448, 2449, 2450, 2451, 2452, 2453, 2454, 2455, 2456, 2457, 2458, 2459, 2460, 2461, 2462, 2463, 2464, 2465, 2466, 2467, 2468, 2469, 2470, 2471, 2472, 2473, 2474, 2475, 2476, 2477, 2478, 2479, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 2487, 2488, 2489, 2490, 2491, 2492, 2493, 2494, 2495, 2496, 2497, 2498, 2499, 2500, 2501, 2502, 2503, 2504, 2505, 2506, 2507, 2508, 2509, 2510, 2511, 2512, 2513, 2514, 2515, 2516, 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523, 2524, 2525, 2526, 2527, 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563, 2564, 2565, 2566, 2567, 2568, 2569, 2570, 2571, 2572, 2573, 2574, 2575, 2576, 2577, 2578, 2579, 2580, 2581, 2582, 2583, 2584, 2585, 2586, 2587, 2588, 2589, 2590, 2591, 2592, 2593, 2594, 2595, 2596, 2597, 2598, 2599, 2600, 2601, 2602, 2603, 2604, 2605, 2606, 2607, 2608, 2609, 2610, 2611, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2619, 2620, 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629, 2630, 2631, 2632, 2633, 2634, 2635, 2636, 2637, 2638, 2639, 2640, 2641, 2642, 2643, 2644, 2645, 2646, 2647, 2648, 2649, 2650, 2651, 2652, 2653, 2654, 2655, 2656, 2657, 2658, 2659, 2660, 2661, 2662, 2663, 2664, 2665, 2666, 2667, 2668, 2669, 2670, 2671, 2672, 2673, 2674, 2675, 2676, 2677, 2678, 2679, 26

[illegible]

1994, 2000, 2001, 2002, 2003

Предисловие	5
Введение: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НАУКИ ГОСУ- ДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	9
Глава I. Место науки государственного управления среди других общественных наук	9
Часть I. Наука государственного управления и дру- гие общественные науки	9
Часть II. Наука государственного управления и адми- нистративное право	11
Часть III. Ответвления науки государственного управ- ления: научная организация труда и админи- стративный «менеджмент»	14
Глава II. Становление науки государственного управ- ления	16
Часть I. Камералисты	16
Часть II. Наука государственного управления во Франции	18
§ 1. XIX и начало XX в.	18
§ 2. Современное развитие науки государственного уп- равления во Франции	22
Часть III. Наука государственного управления в США и ее ответвления	27
Глава III. Методы науки государственного управления . .	29
Часть I. Собственно методы	29
§ 1. Общие соображения о методологии общественных наук и их применение к науке государственного управления	29
§ 2. Изучение документов	32
§ 3. Непосредственное наблюдение	34
§ 4. Метод «кейс стади»	35

Часть II. Науки, играющие вспомогательную роль . . .	36
§ 1. История	36
§ 2. Литература	37
 Раздел I. ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУ- ДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	 39
 Глава I. Взаимоотношения администрации с внешней сре- дой	 39
Часть I. Управление и политика	39
§ 1. Подчинение администрации политической власти и границы такого подчинения	39
§ 2. Независимость администрации по отношению к политической власти. Закон преемственности уп- равленческих организаций	43
Часть II. Администрация и группы давления	46
§ 1. Отношения между группами давления и админи- страцией	46
§ 2. Деятельность административных корпусов как групп давления	50
Глава II. Задачи государственного управления	53
Часть I. Определение задач администрации в теории	54
§ 1. Определение задач администрации при помощи внешних по отношению к ней элементов	54
§ 2. Критерии определения задач администрации	58
Часть II. Приспособление организационных структур к задачам администрации	61
§ 1. Целевая администрация	61
§ 2. Дробная администрация	65
§ 3. Выводы	72
Глава III. Реформа организации управления	72
Часть I. Реформа при помощи комиссий	73
§ 1. Административная реформа во Франции до 1945 г.	73
§ 2. Административная реформа во Франции после 1945 г.	75
§ 3. Административная реформа в США	77
§ 4. Административная реформа в Великобритании	78
Часть II. Перманентная реформа: Центральный коми- тет по изучению стоимости содержания и эф- фективности государственной службы	79
Часть III. Проведение реформы на базе эксперимента	82
Часть IV. Проведение реформы с помощью частных ор- ганизаций	83

Раздел II. ОРГАНИЗАЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПЕ- РИФЕРИЙНЫХ СЛУЖБ	85
Глава I. Руководство правительством. Координация, осу- ществляемая главой правительства	85
Часть I. Функциональная координация	86
Часть II. Координация посредством создания дополни- тельных органов	88
Глава II. Специализация министерств	95
Часть I. Постепенная специализация управленческих функций	95
Часть II. Объединение управленческих функций: супер- министерства	97
Глава III. Внутренняя организация министерств	105
Часть I. Реорганизация Министерства образования в 1970 г.	106
Часть II. Общие проблемы, касающиеся внутренней ор- ганизации министерств	107
Глава IV. Периферийные службы государства	109
Часть I. Полномочия префекта	111
Часть II. Передача полномочий	112
Часть III. Слияние служб	113
Часть IV. Координация	115
Глава V. Деконцентрация	116
Часть I. Обстоятельства деконцентрации	117
Часть II. Политика деконцентрации после 1970 г.	120
Раздел III. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ	125
Глава I. Теоретические основы местного управления	125
Часть I. Типология местного управления	125
Часть II. Стремление к всеобъемлющей реформе мест- ного управления	133
Глава II. Решение проблем организации городского уп- равления	139
Часть I. Зарубежные примеры	140
§ 1. Городское управление в США	140
§ 2. Городское управление в Соединенном Королев- стве. Новые города	142
Часть II. Городское управление во Франции	144
§ 1. Городские сообщества	144
§ 2. Новые города	149
Глава III. Реорганизация коммунальной системы во Фран- ции	153

Часть II. Науки, играющие вспомогательную роль . . .	36
§ 1. История	36
§ 2. Литература	37
 Раздел I. ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУ- ДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	39
 Глава I. Взаимоотношения администрации с внешней сре- дой	39
Часть I. Управление и политика	39
§ 1. Подчинение администрации политической власти и границы такого подчинения	39
§ 2. Независимость администрации по отношению к политической власти. Закон преемственности уп- равленческих организаций	43
Часть II. Администрация и группы давления	46
§ 1. Отношения между группами давления и админи- страцией	46
§ 2. Деятельность административных корпусов как групп давления	50
Глава II. Задачи государственного управления	53
Часть I. Определение задач администрации в теории	54
§ 1. Определение задач администрации при помощи внешних по отношению к ней элементов	54
§ 2. Критерии определения задач администрации	58
Часть II. Приспособление организационных структур к задачам администрации	61
§ 1. Целевая администрация	61
§ 2. Дробная администрация	65
§ 3. Выводы	72
Глава III. Реформа организации управления	72
Часть I. Реформа при помощи комиссий	73
§ 1. Административная реформа во Франции до 1945 г.	73
§ 2. Административная реформа во Франции после 1945 г.	75
§ 3. Административная реформа в США	77
§ 4. Административная реформа в Великобритании	78
Часть II. Перманентная реформа: Центральный коми- тет по изучению стоимости содержания и эф- фективности государственной службы	79
Часть III. Проведение реформы на базе эксперимента	82
Часть IV. Проведение реформы с помощью частных ор- ганизаций	83

Раздел II. ОРГАНИЗАЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПЕ- РИФЕРИЙНЫХ СЛУЖБ	85
Глава I. Руководство правительством. Координация, осу- ществляемая главой правительства	85
Часть I. Функциональная координация	86
Часть II. Координация посредством создания дополни- тельных органов	88
Глава II. Специализация министерств	95
Часть I. Постепенная специализация управленческих функций	95
Часть II. Объединение управленческих функций: супер- министерства	97
Глава III. Внутренняя организация министерств	105
Часть I. Реорганизация Министерства образования в 1970 г.	106
Часть II. Общие проблемы, касающиеся внутренней ор- ганизации министерств	107
Глава IV. Периферийные службы государства	109
Часть I. Полномочия префекта	111
Часть II. Передача полномочий	112
Часть III. Слияние служб	113
Часть IV. Координация	115
Глава V. Деконцентрация	116
Часть I. Обстоятельства деконцентрации	117
Часть II. Политика деконцентрации после 1970 г.	120
Раздел III. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ	125
Глава I. Теоретические основы местного управления	125
Часть I. Типология местного управления	125
Часть II. Стремление к всеобъемлющей реформе мест- ного управления	133
Глава II. Решение проблем организации городского уп- равления	139
Часть I. Зарубежные примеры	140
§ 1. Городское управление в США	140
§ 2. Городское управление в Соединенном Королев- стве. Новые города	142
Часть II. Городское управление во Франции	144
§ 1. Городские сообщества	144
§ 2. Новые города	149
Глава III. Реорганизация коммунальной системы во Фран- ции	153

Часть I. Зарубежные примеры	153
§ 1. Соединенное Королевство	153
§ 2. США	155
Часть II. Сельская администрация во Франции	156
§ 1. Средства решения проблемы	157
§ 2. Слагаемые решения коммунальной проблемы в сельской местности	164
Часть III. Закон от 16 июля 1971 г.	171
§ 1. Общая характеристика закона	172
§ 2. План объединения коммун на уровне департа- мента	173
§ 3. Коммунальный референдум	176
§ 4. Последствия слияния	177
Часть IV. Проект закона о повышении ответственности местных коллективов	179
Глава IV. Проблемы, которые ставит перед наукой госу- дарственного управления существование регио- нов	180
Часть I. Предпосылки создания регионов	181
§ 1. Идеологические предпосылки	181
§ 2. Институциональные предпосылки	182
Часть II. Регион как децентрализованный округ	184
§ 1. Префект региона: положение и полномочия	184
§ 2. Вспомогательные органы префекта региона	187
§ 3. Префект региона и префекты департаментов. Ре- гиональная административная конференция	189
Часть III. Регион как децентрализованный округ	189
§ 1. Провал проекта региональной реформы (референ- дум 27 апреля 1969 г.)	189
§ 2. Региональная реформа (закон от 5 июля 1972 г.)	192
§ 3. Органы региона	194
§ 4. Компетенция и ресурсы региона	195
§ 5. Практическая деятельность региона как институ- та управления	197
Часть IV. Регионы в Великобритании	198
Раздел IV. АДМИНИСТРАТИВНАЯ СРЕДА	201
Глава I. Основные статистические сведения	201
Часть I. Общие статистические сведения	201
§ 1. Рост численности занятых на государственной службе	201
§ 2. Различные типы классификации	203
Часть II. Гражданские администраторы и внештатный персонал	205
§ 1. Гражданские администраторы	205
§ 2. Внештатный персонал	210
Глава II. Набор на государственную службу и продвиже- ние по службе	211

Часть I. Набор и подготовка	211
Часть II. Классификация должностей в государственной службе	216
Часть III. Продвижение по службе и связанные с этим проблемы	218
Часть IV. Прогнозирование кадровых потребностей в государственной службе	222
Глава III. Социально-психологические проблемы государственной службы	227
Часть I. Социальное происхождение и социальная классификация служащих	227
Часть II. «Большие корпуса» — технократия и государственная служба	228
Послесловие редактора русского издания	231

Р. ДРАГО

АДМИНИСТРАТИВНАЯ НАУКА

ИБ № 10125

Художник Ю. П. Трапакос

Художественный редактор В. А. Пузанков

Технический редактор Т. В. Левина

Корректоры В. Ф. Пестова, Н. И. Шарганова

Сдано в набор 14.07.61. Подписано в печать 13.04.62.
Формат 84×108¹/₃₂. Бумага типографская. Гарнитура
обыкновенная. Печать высокая. Условия печ. л. 13,02
Уч.-изд. л. 12,25. Тираж 8000 экз. Заказ № 1242.
Цена 85 к. Изд. № 33297

Ордена Трудового Красного Знамени издательство
«Прогресс» Государственного комитета СССР по делам
издательства, полиграфии и книжной торговли
Москва 119021, Zubovskiy bulvar, 17

Ленинградская типография № 2 головное предприятие
ордена Трудового Красного Знамени Ленинградского
объединения «Техническая книга» им. Евгения Соко-
ловой Союзполиграфпрома при Государственном коми-
тете СССР по делам издательства, полиграфии и книжной
торговли. 198052, г. Ленинград, Л-52, Измайловский
проспект 29.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ПРОГРЕСС»

Готовится к печати

ТРУДОВОЕ ПРАВО В КАПИТАЛИСТИЧЕСКОМ
ГОСУДАРСТВЕ:

Пер. с франц.

Прогрессивные французские ученые-юристы подвергают глубокому критическому анализу буржуазное трудовое право, преимущественно французское. Авторы излагают историю его развития, показывают современное состояние и роль в сохранении господства капиталистических отношений. Особое место отведено исследованию кризисного состояния современного буржуазного трудового права.

Рекомендуется специалистам.