

Е. А. Западнюк

zapadnjuk@yandex.ru

Гомельский государственный университет им. Ф. Скорины, Беларусь

НЕМЕЦКАЯ МОДЕЛЬ САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В ГЕРМАНИИ

В исторической ретроспективе рассматриваются особенности становления, развития, и реализации социальных услуг в Германии. Рассматриваются организационные формы, в которых муниципальные образования предоставляют услуги для жизнеобеспечения населения, представляя собой управляемые предприятия

Немецкой модели местного самоуправления присуще свойство быть социальным государством на местном уровне, исторически восходящим к политике в отношении бедности, существовавшей в средневековых городах и являвшейся предтечей государственной социальной политики. В результате этого законодательство в области социальной сферы ещё со времен канцлера Бисмарка (с 1871 года) стало причиной разногласий в социальном государстве, поскольку вновь введенное социальное страхование (и связанная с ним обязанность платить взносы) было увязано с наличием статуса занятого (работника), в то время как муниципальные образования и впредь оставались ответственными за то, чтобы за счет собственных средств финансировать социальную помощь (в соответствии с новой терминологией) всем нуждающимся, выступая в роли последней социальной сети.

Эта особенность «местного социального государства», традиционно присущая муниципальной традиции Германии, была закреплена в федеральном законе о предоставлении социальной помощи 1961 г. как «обязательная задача самоуправления» и затем в начале 70-х гг. XX в. нашла свое наивысшее отражение в законодательном расширении понятия «помощь в особых жизненных обстоятельствах», а также в готовности многих муниципальных образований «добровольно» нести существенные расходы по финансированию социальных услуг.

Оказание социальных услуг (детские сады, дома престарелых и т.п.) на муниципальном уровне традиционно определяется принципом subsidiarity. Согласно ему указанные задачи должны будут решать так называемые независимые благотворительные союзы, то есть негосударственные, общественно полезные некоммерческие организации или фонды. Прежде всего к ним относятся каритативные организации (благотворительные организации католической

церкви, содержащие приюты для инвалидов и пенсионеров, оказывающие консультации и помощь бездомным, наркоманам, имеющие спасательные службы); так называемые диаконии (благотворительные организации протестантских общин), а также «Arbeiterwohlfahrt» – немецкие союзы занимающихся частной благотворительностью лиц, основывающиеся

на местных объединениях. Муниципальные образования обязаны обеспечивать оказание социальных услуг, но не предоставлять самим эти услуги.

Начиная с раннего этапа становления капиталистических отношений, индустриализации и урбанизации, перед быстрорастущими городами встала задача обеспечения безопасности и снабжения местного населения и народного хозяйства путем строительства и эксплуатации водопроводов, канализационных сетей и энергоснабжающих предприятий. Первопроходцем в этом деле была Великобритания, где сферу коммунальных услуг приняли на себя города. Это движение, сопровождавшее социальные реформаторские требования

«фабианства», было названо «муниципальным социализмом».

В Германии города рано начали играть решающую роль в оказании публичных услуг. Именно в Германии муниципальные образования сформировали зачаточные формы и содержание так называемого «локального социального государства»; здесь также обсуждался

«муниципальный социализм» (положительно оценивавшийся с позиции социальных реформ и вызывавший критику сторонников консервативных взглядов). Так, в 1908 году на территории Германии в муниципальных образованиях, насчитывавших свыше 50 тыс. жителей, эксплуатировалось 93% водопроводов, 86% газоснабжающих предприятий, 74% электростанций и 41% трамвайных путей. Поскольку оказание таких коммунальных услуг было связано со стремлением самих муниципальных образований и их представительных органов оказывать такие услуги, то можно, по-видимому, исходить из определяющей роли «политического рационализма», которая находила свое отражение в учете местных, и, не в последнюю очередь, социальных, потребностей.

Организационные формы, в которых муниципальные образования предоставляют услуги для жизнеобеспечения населения, представляют собой так называемые управляемые предприятия (в качестве вариантов внутреннего структурного подразделения администрации) и собственные предприятия муниципалитета, которые действуют как организации публичного права, но не имеют статуса юридического лица, организационно и экономически управляемые самостоятельно, а в финансово-экономическом плане составляющие так называемое обособленное имущество муниципального образования. Такими формами могут быть и юридически самостоятельные хозяйственные общества. Последние управляются как хозяйствующие общества частного права, в частности, как общества с ограниченной ответственностью или акционерные общества, то есть как предприятия со статусом юридического лица в плане организационной и экономической самостоятельности.

Прототипом хозяйственной деятельности муниципальных образований в сфере жизнеобеспечения могут служить так называемые Stadtwerke (предприятия городского хозяйства), на которых сконцентрированы такие отрасли обеспечения жизнедеятельности, как электро-, газо-, тепло- и водоснабжение.

Положенное в основу коммунального жизнеобеспечения политическое сознание состоит в том, что достигнутые в «прибыльных» областях сферы коммунальных услуг (особенно в секторе электро- и газоснабжения) доходы, используются для того, чтобы субсидировать

«убыточные» сферы деятельности (например, сферу общественных пассажирских перевозок). Развитие современного государства всеобщего благосостояния имеет социал-

демократический» отпечаток убежденности в том, что общественный сектор (как государственного, так и муниципального образования) и его персонал наилучшим образом в состоянии претворять в жизнь крупномасштабные инфраструктурные и социальные задачи по оказанию услуг, достижению целей всеобщего благосостояния. Последнее справедливо в особенности для Германии именно в силу наличия у здешних муниципальных образований множества многофункциональных предприятий городского хозяйства, большая часть которых по-прежнему оказывает услуги жизнеобеспечения.

В Германии предоставление коммунальных услуг обычно основывается на принципе субсидиарности (в отличие, например, от Великобритании и Швеции), что ограничивает деятельность муниципальных образований по регулированию и контролю. Однако сами услуги

оказывают организации негосударственного сектора, а именно некоммерческие благотворительные объединения или союзы.

С появлением рынка по оказанию услуг по уходу (закон 1994 г. о страховании на случай возникновения необходимости в уходе) прежние олигопольные рынки предоставления услуг некоммерческими благотворительными объединениями ликвидировались, уступив место частным организациям и группам само- и взаимопомощи и тем самым – многообразию предлагаемых услуг.

С другой стороны, муниципальные образования и предприятия городского хозяйства, традиционно оказывавшие услуги по так называемому жизнеобеспечению (публичные услуги водоснабжения, энергоснабжения, общественных перевозок, утилизации отходов) в условиях, как правило, изолированных локальных рынков, оказались в состоянии конфликта, связанного с политикой Евросоюза по либерализации рынков. Это справедливо и для таких сфер жизнеобеспечения, которые согласно терминологии ЕС, называются «услугами общеэкономического интереса». В Евросоюзе стремились создать единый рынок, упраздняя тем самым локальные («монополистические») рынки.

Под давлением политики ЕС по либерализации рынка, направленной на создание единого европейского рынка, возросшей конкуренции отечественных и иностранных фирм и компаний, функционирующих в сфере снабжения и пр., вынудило муниципальные образования провести масштабную реорганизацию сферы жизнеобеспечения. Если в прошлом муниципальные образования Германии использовали в этой сфере деятельности различные организационные формы, то теперь произошли изменения в организационных структурах, направленных на создание юридически самостоятельных хозяйствующих обществ (особенно в форме обществ с ограниченной ответственностью), то есть так называемая «формальная приватизация». В настоящее время только половина служащих муниципальной сферы работает непосредственно в администрации, а другая половина занята в таких появившихся организационных структурах.

Муниципальные образования проявляли готовность перепоручить выполнение задач в сфере коммунальных услуг частным лицам и предприятиям, то есть речь идет об аутсорсинге или «функциональной приватизации».

При этом руководство значительного числа муниципальных образований считает необходимым отчуждать свои предприятия, включая предприятия городского хозяйства в пользу частных компаний или допускать их к участию в качестве миноритарных акционеров. Как видим, речь здесь идет все-таки о «материальной приватизации». С учетом прессинга, оказываемого муниципальными властями, казалось, что гибель таких предприятий неизбежна.

В последние годы наметилась тенденция к «рекоммунализации» публичных услуг, имеющая вместе с тем существенные особенности в каждом секторе предоставления услуг [1, 2, 3]. В настоящее время муниципальные образования переживают «ренессанс» в своем качестве «обязанных сообществом» институтов по оказанию коммунальных услуг. «Маятник качнулся назад», – утверждают многие, имея в виду предыдущую фазу (функциональной и материальной) приватизации.

Волна приватизации, начавшаяся в 80-х гг. XX в. под лозунгом «частное лучше государственного» и обещавшая, что решение проблем частными субъектами лучше как с финансовой экономической позиции, так и с позиции качества, разочаровала. Вместо этого в муниципальной практике стало формироваться убеждение, что выполнение этих задач муниципальными образованияами силами самих предприятий с привлечением собственного персонала дает экономически выгодные и качественные результаты, а также по своему экономическому рационализму превосходит частный сектор или находится на таком же уровне.

Сокращение расходов ожидается прежде всего тем, что путем рекоммунализации устраняются именно такие транзакционные издержки, которые при передаче заказов на коммунальные услуги сторонним организациям возникали в связи с необходимостью контроля (мониторинга) муниципальными образованияами (качества и пр.) предоставляемых этими субъектами услуг и из-за необходимости осуществлять управление размещением заказа [8].

В руководстве муниципальных образований исходят из того, что они смогут получать дополнительные постоянные поступления за счет платежей за услуги. Опрос, проведенный в 2011 г. исследователями из Лейпцигского университета среди немецких городов с населением более 20 тыс. жителей [9] по выяснению причин рекоммунализации, показал, что желание муниципалитетов получить дополнительные доходы от услуг опережает все прочие причины (74% опрошенных).

Такое доверие к потенциалу коммунального сектора, и прежде всего к его экономической эффективности, основано в основном на том, что муниципальные образования и их предприятия под давлением либерализации рынка и конкуренции проводят модернизацию своего управленческого аппарата и привлекают квалифицированных специалистов. Если в прошлом руководящие должности на предприятиях городского хозяйства считались своего рода «синекурой» для муниципальных чиновников, то теперь эти должности занимают инициативные квалифицированные кадры – профессиональные менеджеры.

При организации предоставления услуг собственными силами (органы местного самоуправления) получают возможность влиять на цену и качество предоставляемых услуг, а

также на связанную с этим кадровую политику. Так, например, в опросе муниципальных образований, проведенном исследователями Лейпцигского университета, желание улучшить контроль высказало подавляющее большинство респондентов (94%) [9].

Определяя содержание муниципальных услуг, муниципальные образования одновременно создают возможность учитывать наряду с экономическими целями, относящимися к

«экономическому рационализму», непосредственно и такие цели, которые выходят за экономические рамки (социальные, экологические и пр.) и которые служат общим интересам и конкретным потребностям «местного сообщества» [1].

При этом муниципальные образования имеют возможность, используя прибыль, которую можно получить за счёт собственной хозяйственной деятельности в одном секторе (например, в энергоснабжении), субсидировать дефицитные секторы муниципальных услуг (например, общественные пригородные пассажирские перевозки) и тем самым добиваться решения социально-политических задач.

В заключение отметим, что когда в муниципальных образованиях стремятся по истечении сроков действия концессионных договоров взять в управление предоставление коммунальных услуг, а также договориться с прежними концессионерами о техническом исполнении договора, то они оказываются в условиях «асимметричного» соотношения сил: им противостоят «крупные международные концерны, которые обладают таким техническим и финансовым потенциалом, с которым не идет ни в какое сравнение потенциал муниципальных образований».

Рассмотренная нами проблема реализации социальных услуг в социальном государстве Германии весьма актуальна и для условий Беларуси, в частности реформы ЖКХ, о которой так много говорят и пишут в последнее время. Другое дело, можно ли копировать германский опыт? По-видимому, нет. Но в поисках своей модели учесть опыт Германии, безусловно, нужно и полезно.

Литература

1. Bauer, H. Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung / H. Bauer, C. Büchner, L. Hajasch (Hrsg.). Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge. – Potsdam : Universitätsverlag, 2012. – S. 11–31.
2. Hall D. Remunicipalizatsija munitsipal'nykh uslug v Evrope. – 2012. – URL: http://www.epsu.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicipalization_RU_.pdf.
3. Libbe J. Rekommunalisierung in Deutschland – Eine empirische Bestandsaufnahme // C. Matecki, T. Schulten (Hrsg.). Zurück zur öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen. – B. : VSA-Verlag, 2013.