

Гельмут Вольман
Публичные услуги — между муниципальным и частным сектором:
«возвращение коммун»?

Проблема выбора конкретных форм предоставления услуг населению муниципального образования и осуществляющих этот процесс организаций сохраняет свою актуальность, начиная с XIX столетия и до настоящего времени. Подход к решению данной проблемы менялся неоднократно: первые ростки «муниципального социализма» были в дальнейшем поддержаны развитием социального государства, принявшего на себя основной груз ответственности за обеспечение качества жизни. Главной являлась при этом политическая рациональность, исходившая из идей равенства и социальной справедливости. Во второй половине прошлого столетия на смену политической рациональности приходит рациональность экономическая, потребовавшая активной приватизации различных типов услуг для снижения затрат бюджетов всех уровней на субсидирование многих процессов по жизнеобеспечению территорий. Реформы такого типа осуществлялись в основном консервативными политическими силами: наиболее радикально в Великобритании при правительстве М. Тэтчер.

В настоящее время наблюдается интенсивное движение в противоположном направлении, т.е. рекоммунализация процесса предоставления важнейших услуг по жизнеобеспечению и поддержанию качества жизни на уровне, соответствующем параметрам, закрепленным законодательством конкретной страны.

Ключевые слова: услуги, жизнеобеспечение, муниципальный социализм, социальное государство, политическая рациональность, экономическая рациональность, рекоммунализация.

Since the 19th century and till now the problem of choice between different forms of services for the citizens and of the organizations giving the services on optimal level of life quality does not lose its actuality. The approach to solving the problem has changed many times: the first steps of the “municipal socialism” have been promoted by the welfare state, which was fully responsible for a life quality to the utmost. The main role played during the time the political rationality including ideas of equality and social justice. But in the second half of the 20th century the economic rationality won the leading place and many services have been privatized to cut the expenses of budgets on different level for subsidizing them. Such reforms were carried out mostly by conservative governments, the most radical ones in Great Britain by M. Thatcher.

At present the recommunization of services in the communities is relatively intensive. It means the municipalities are turning round and taking back the municipal organizations and the responsibility for a life quality of their citizens.

Key words: services, life quality, municipal socialism, welfare state, political rationality, economic rationality, recommunization.

1. Введение. Постановка проблемы

В статье речь идет о публичных услугах, которые предоставляются под различными наименованиями в большинстве стран¹, а в терминологии ЕС определяются как «услуги, представляющие общественный экономический интерес» [58], охватывают энергоснабжение,

¹ В Германии «Daseinsvorsorge» (системы жизнеобеспечения), в Великобритании public utilities (публичные сети), во Франции services publics (публичные услуги), в Италии servizi pubblici (публичные услуги).

водоснабжение, отведение стоков, обращение с отходами, а также общественный транспорт.

В самом общем виде в истории предоставления этих услуг различными учредителями (органами и организациями) могут быть выделены несколько фаз.

В XIX веке первоначально преобладала ответственность муниципалитетов, которые являлись и непосредственными исполнителями, а также обеспечивали процесс финансово (существовала даже тенденция к своеобразному муниципальному социализму). В связи с широким развертыванием национального социального государства за этим последовало доминирование публичного сектора (а в нем муниципальных организаций). С 80-х годов решающим стало участие частного сектора путем передачи (аутсорсинга) ему как внешнему исполнителю услуг для предоставления потребителю или материальной приватизации.

В последнее время наметилась новая тенденция: предоставление публичных услуг снова во все большей степени осуществляется муниципалитетами и их предприятиями, что, выражаясь образно, «качнуло маятник» в противоположную сторону. Муниципалитеты переживают возвращение своей исторической роли социально-политического актора, действующего в интересах местного сообщества.

Данная статья призвана продемонстрировать это развитие на примере таких стран как Германия, Франция, Великобритания и Италия и, прежде всего, исследовать вопрос о том, в каких сферах деятельности, в каком объеме и по каким причинам наблюдается ремunicipализация и как может быть подтверждено наличие подобного процесса.

2. Концептуальные рамки

Рассматриваемое развитие может анализироваться на основе двух противоположных институциональных логик.

2.1. Организационные логики

Во-первых, с точки зрения того, кто может выступать в качестве учредителя в процессе предоставления публичных услуг, можно выделить три различных варианта: [20, 30, с.166 и далее, включая примечания].

- *Публичный (государственный / муниципальный) учредитель.* В данном варианте необходимо также различать, кто является непосредственным исполнителем, т.е. исполняет функции и предоставляет услуги. Это могут делать государство / муниципалитет и их персонал непосредственно (через свои внутренние организационные структуры) или предприятия, которые хотя и находятся в публичной (государственной / муниципальной) собственности, но функционируют (с оперативной и, как правило, финансовой точки зрения) самостоятельно. В последнем случае речь идет о формальной (организационной) приватизации, которую в международной дискуссии часто называют корпоратизацией [20].
- *Исполнение задач внешними исполнителями.* Им исполнение задач передается договором (как правило, на ограниченный срок, по типу концессии). В качестве исполнителей выступают частные организации, а также некоммерческие организации (третий сектор). Этот институциональный вариант определяется как функциональная приватизация (с учетом французского опыта — приватизация во французской стили)².
- *Частные учредители / исполнители.* Имеется ввиду смена формы собственности: предприятие передается от публичного (государственного / муниципального) собственника частному. В данном случае речь идет о материальной приватизации. В случае частичной смены формы собственности и одновременного существования государственной / муниципальной и частной собственности возникают предприятия смешанного типа. К ним относят также именуемые по англо-саксонской традиции и образцу публично-частные партнерства (ПЧП).

2 Цит. по [11, с. 208].

В данном контексте под ремунципализацией подразумевается как возврат задач, переданных в рамках функциональной приватизации (аутсорсинга) муниципалитетам, так и приобретение муниципалитетами ранее проданных в ходе материальной приватизации предприятий и частей предприятий для предоставления публичных услуг (эти и иные варианты представлены [33, 34].

2.2. Логика действия

Во-вторых, в отношении вариантов осуществления описываемого процесса могут быть выделены два варианта рациональности.

Экономическая рациональность концентрируется на эффективности затрат и получении прибыли (максимизации), в связи с чем существует тенденция игнорирования социальных, экологических и прочих затрат (их экстернализация). С точки зрения идеальных типов, экономическая рациональность является ведущим принципом деятельности коммерческих организаций (как правило, монофункциональных), нацеленных на производство / предоставление определенной услуги на рынке частного капитала (в принципе, безграничном).

Политическая рациональность, наоборот нацелена на достижение широкого спектра социальных, экологических и иных целей, в определенных случаях, с учетом экономических результатов. Политическая рациональность свойственна (с точки зрения идеального типа) политически организованным территориальным корпорациям, чьи демократически избранные представительные органы (парламенты, представительные органы муниципалитетов) имеют политический мандат для принятия решений о содержании и процессе предоставления публичных услуг в соответствии с «общественным интересом» и «общим благом». На местном уровне избираемые представительные органы обязаны (в соответствии с законом) руководствоваться при принятии важнейших решений политической рациональностью, основанной на «общем благе» местного сообщества.

3. Фазы эволюции организационных логик и логик деятельности в предоставлении публичных услуг

В рамках дискутируемого здесь вопроса можно выделить несколько фаз эволюции, которые имеют значительные сходства и параллели, независимо от страны или конкретного сектора [37; 12, с. 660; 58, 59, 41, также 46, с. 270 и далее].

3.1. Ранние этапы деятельности муниципалитетов (муниципальный социализм)

С момента начала развития капитализма, вызвавшего интенсивную индустриализацию и урбанизацию, перед быстро растущими городами с самого начала встала задача способствовать обеспечению безопасности и жизнедеятельности местного населения и экономики путем строительства водопроводов, канализации и энергетических предприятий. Раньше всего это развитие началось в Великобритании, где города, в первую очередь Бирмингем, начали активно включаться в предоставление услуг. Это движение, сопровождавшееся требованиями фабианцев о проведении социальных реформ, получило название «муниципальный социализм» [28].

В Германии города также начали достаточно рано играть немалую роль в предоставлении публичных услуг [51, с. 30 и далее]. Именно в Германии муниципалитеты начали создавать первые, эмбриональные формы и содержательные элементы «локальной социальной государственности», здесь также велись дискуссии о муниципальном социализме (в позитивном ключе сторонниками социальных реформ и полемически представителями консерваторов) [36; 46, с. 275, примечания]. Так в 1908 году, муниципалитеты Германии с населением более 50 тыс. жителей управляли 93% предприятий водоснабжения, 86%

предприятий газоснабжения, 74% электростанций и 41% трамвайных парков.

С учетом того, что это постоянно увеличивавшееся в объеме предоставление услуг было тесно переплетено с формированием политической воли муниципалитетов и их представительных органов, можно с уверенностью говорить о решающей роли политической рациональности, отражавшейся в учете местных потребностей, не в последнюю очередь, социальных.

3.2. Преобладание публичного сектора в развитом (национальном) социальном государстве

Развитие современного социального государства, наиболее интенсивно происходившее после второй мировой войны и достигшее пика в 70-е годы, определялось социал-демократическим убеждением в том, что публичный (государственный / муниципальный) сектор и его персонал наилучшим образом способны осуществлять предоставление расширяющегося спектра публичных услуг и реализовывать цели социального государства. Это убеждение и соответствовавшая ему стратегия привели к национализации энергетического сектора (в 1945 в Великобритании, в 1946 году во Франции, в 1962 году в Италии) и водоснабжения (в 1946 году в Великобритании). Эта тенденция также нашла отражение во все более усиливавшемся участии муниципалитетов и их предприятий в предоставлении услуг. Последнее в особенности относилось к Германии, где муниципалитеты через свои многофункциональные — так называемые городские предприятия — играли ведущую роль во всех системах жизнеобеспечения. Оно включало также энергетический сектор (электричество и газ), где муниципалитеты утвердились наряду с региональными операторами и операторами, действовавшими одновременно в нескольких регионах [53].

Обслуживая свои «локальные рынки», муниципалитеты и их предприятия стремились к формированию так называемых «закрытых рынков», что стало причиной обвинения их в монополизации [47]. Одновременно развитие в этом направлении позволяло муниципалитетам и их избираемым представительным органам руководствоваться при предоставлении публичных услуг общественными потребностями, т.е. политической рациональностью, а также стимулировало их к подобным действиям.

3.3. Продвижение частного сектора с начала 80-х годов

С конца 70-х годов неоспоримость концептуальных политических, и институциональных преимуществ публичного (государственного / муниципального) сектора в процессе представления услуг населению была поколеблена, прежде всего, двумя сдвигами в сфере публичной политики и двумя противоположными мнениями в теоретических дискуссиях, а затем вытеснена концептуально-идеологически и фактически идеей приоритетности частного сектора.

С одной стороны, давление оказывалось неолиберальными изменениями в политике, которую проводило с 1979 года в Великобритании консервативное правительство во главе с Маргарет Тэтчер [14, с. 34], оказавшее сильное влияние как первопроходец на другие европейские страны. Концептуально и идеологически этот процесс коренился в убеждении и основанном на нем требовании преодолеть примат публичного сектора и присущие ему неэффективность государства и бюрократии путем внедрения противоположной модели ограниченного только наиболее приоритетными функциями «стройного» государства (lean state), а также передачи остальных услуг частному сектору с включением их в рыночную конкуренцию.

С другой стороны, подобное развитие стимулировалось Европейским Союзом, который исходя из постулата и цели создания «единого рынка товаров, услуг, капитала и персонала» во всей Европе и особенно в секторе публичных услуг (услуги общей

экономической значимости), стремился разрушить существовавшие локальные рынки и монопольные организации путем использования конкурсных процедур, а также либерализации рынков и дерегулирования в отдельных специфических сферах деятельности [8, с. 19 и далее].

Под напором этих политических и концептуально-идеологических соображений в организационной логике предоставления публичных услуг произошел существенный сдвиг от публичного (государственного / муниципального) к частному сектору путем проведения функциональной (аутсорсинга) и материальной приватизации. Одновременно, ведущую роль начала играть характерная для частного сектора экономическая рациональность.

Подробности изменений в политике и администрировании, вызванных неолиберальной политикой и моделью «нового публичного менеджмента» (НПМ), следует рассматривать здесь только в той степени, в которой они способны показать исходные условия и служить объяснением того, в каких странах, в каких конкретно секторах предоставления услуг и по каким причинам в настоящее время наблюдается ремунципализация — движение в противоположном направлении по сравнению с предшествующей фазой развития (детали данного процесса см.: [55], а также авторов, проводящих анализ отдельных политических сфер в [58]).

4.Рекоммунализация?

Эта проблема будет в дальнейшем рассматриваться на примерах таких секторов как энергетика, водоснабжение и обращение с отходами в варианте их развития в Великобритании, ФРГ, Франции и Италии.

4.1.Энергетика

Роль муниципального сектора в энергетике повышается по мере того, как в политике национальных государств и ЕС усиливается влияние возобновляемых видов энергии и энергосберегающих технологий.

В начале нового тысячелетия Европейской комиссией была представлена «Зеленая книга» об «устойчивом, конкурентоспособном и гарантированном энергоснабжении», что вызвало интенсивную дискуссию о наличии у ЕС собственной энергетической политики. После катастрофы на атомной электростанции Фукусима 3 марта 2011 года еще более настоятельной стала необходимость прекращения производства ядерной энергии. Наиболее ярким примером является Германия, где Федеральное правительство, совершив драматический поворот в политике, приняло решение полностью отказаться от атомной энергии, которая по-прежнему составляет 25% всей вырабатываемой энергии в стране, к 2020 году. При этом необходимо напомнить, что в Италии после аварии на атомной электростанции в Чернобыле 26 мая 1986 года, в результате референдума, который прошел в ноябре 1987 года (и результаты которого были подтверждены референдумом 13 июня 2011 года) атомная энергия перестала использоваться.

После того как в Великобритании в 1946 году путем полной ликвидации ответственности муниципалитетов за энергоснабжение оно было национализировано, в 1990 году в данной сфере консервативным правительством была проведена полная материальная приватизация. Среди частных предприятий, принявших на себя эту функцию, значительную роль играли иностранные энергетические гиганты (французская EdF, испанская Iberdrola, германские RWE и E.ON) [14, с. 51]. Роль муниципалитетов была ограничена периферийными функциями, например, централизованного горячего водоснабжения [57, с.175].

Тем не менее, за последние годы муниципалитеты Великобритании усилили свое участие в энергетической политике. Толчком к этому послужил «Закон о местном самоуправлении» 2000-ого года, который открыл муниципалитетам (графствам и городам с самоуправлением), расширяющие традиционную теорию «*ultra vires*» (деятельность,

превышающая права и выходящая за рамки полномочий), полномочия и задачи «заботиться об экономическом, социальном и экологическом благополучии» своих граждан [54, с. 33]. Стремясь к достижению цели своей энергетической политики: повысить долю возобновляемых видов энергии в общем потреблении до 15% к 2020 году – сформированное в мае 2010 года коалиционное консервативно-либеральное правительство – настойчиво потребовало от муниципалитетов внести свой вклад в достижение этой цели за счет собственной активности в сфере энергетической политики³. К этому моменту ряд органов местного самоуправления уже начал реализовывать собственные муниципальные проекты, в первую очередь, направленные на когенерацию (одновременное производство электрической и тепловой энергии) и развитие центрального отопления [27]⁴. Тем не менее, в энергетической политике органы местного самоуправления пока принимают слабое участие, а 65% не принимают участия вообще [44].

Во Франции, как и раньше, на энергетическом рынке господствует гигант *Electricité de France* (EdF), который возник как государственное предприятие в 1946 году в результате огосударствления всего энергетического сектора. Правда в 2004 году EdF превратилась в акционерное общество, зарегистрированное на бирже (формальная приватизация), однако 80% акций находятся до сих пор в собственности государства [6, с.140].

230 муниципальных энергетических предприятий, которые были исключены из огосударствления в 1946 году, до последнего времени играли, по сравнению с национальным и международным чемпионом — EdF — скорее маргинальную роль. При этом, с 80-х годов муниципалитеты расширили свое участие в энергетической политике и усилили свой потенциал в этой сфере, начав более интенсивно применять каскады для получения энергии, а также когенерацию и энергию ветра [57, с. 181]. Правда, до сих пор национальное законодательство ограничивает деятельность муниципальных предприятий только обслуживанием территории их собственных муниципалитетов [3, с. 40].

При избранном 6 мая 2012 года президенте-социалисте Франсуа Олланде и избранном в июне парламентском большинстве социалистов, как было обещано в предвыборной программе, будет остановлена одна из 48 (старейшая) атомных электростанций Франции. Однако в целом господство атомной энергетики остается прежним. Таким образом, вряд ли можно ожидать, что ориентированная на возобновляемую энергию роль муниципалитетов в энергетической политике значительно усилится при новом правительстве.

В Италии в 1962 году при огосударствлении энергетического сектора был создан гигант ENEL, но достаточно многочисленные муниципальные энергетические предприятия не были включены в этот процесс [57, с. 182]. Когда в 90-е годы ENEL был формально приватизирован и превратился в зарегистрированное на бирже акционерное общество, а затем путем продажи пакетов акций институциональным и частным вкладчикам был материально приватизирован (доля государства была доведена до 20%), муниципальные энергетические предприятия смогли выйти на итальянский энергетический рынок и даже укрепить на нем свои позиции. Например, энергетические предприятия Милана и Брескии объединились в 2008 году в компанию A2A, зарегистрированную на бирже. В целом A2A и другие небольшие энергетические компании производят до 14% всей электроэнергии в Италии [2, с.52]. В связи с тем, что в Италии запрещено производство атомной энергии (как уже говорилось ранее, решение было принято референдумом 1986 года после аварии в Чернобыле и подтверждено референдумом в 2011 году), все большую роль играют

3 28.08. 2010 года Крис Хьюн министр по вопросам энергетики и изменения климата обратился ко всем муниципалитетам с официальным письмом, в котором, в частности, было сказано, что “догматическое упование Уайтхолла на “большую энергетику” слишком долго препятствовало зеленой революции в энергетике и было препятствием в развитии потенциала МСУ”

(<http://www.decc.gov.uk/publications/basket.aspx?FilePath=News%2f376-unlocking-local-power-huhne-letter.pdf&filetype=4#basket>).

4 См.: *league table (организация муниципалитетов)*: муниципалитеты, развивающие активность в энергетическом секторе <http://www.aeat.com/cms/assets/MediaRelease/2011-press-releases/Microgeneration-Index-Press-Release-11th-March-2011.pdf>.

муниципальные гидроэнергетические предприятия.

В энергетическом секторе Германии проводимая ЕС либерализация рынков в начале 90-х годов привела, в определенном смысле, к парадоксальному эффекту: влияние на рынке 4-х гигантов (RWE, E.on, EnBW и Vattenfall) за счет их слияния еще более усилилось, в то время как доля на рынке городских предприятий сократилась, и в оборот вошло выражение «смерть городских предприятий» [57].

В дальнейшем, в ходе 90-х годов эта страница истории, по ряду причин, была перевернута.

С одной стороны, городские предприятия научились закрепляться в новой конкурентной среде за счет того, что их персонал приобрел способность действовать в предпринимательском ключе, а также они укрепили свою организационную основу, например за счет того, что учредителем городского предприятия стали одновременно несколько муниципалитетов (межмуниципальное сотрудничество).

С другой стороны, муниципалитеты вновь осознали экономический и финансовый потенциал своих городских предприятий, не в последнюю очередь благодаря тому, что получили возможность за счет доходов от деятельности энергетического сектора перекрестно финансировать дефициты убыточных отраслей муниципального хозяйства, например городского общественного транспорта.

Кроме того опыт, традиционно имевшийся у муниципалитетов и их городских предприятий в использовании энергосберегающих технологий (когенерация) и получении возобновляемых видов энергии, становился тем привлекательнее, чем большее внимание уделялось альтернативной энергетической политике на федеральном уровне в ЕС [9].

И наконец, муниципалитеты и их городские предприятия оказались в центре внимания ЕС (и федеральных властей Германии) в связи с тем, что была развернута политика по усилению конкуренции в энергетическом секторе, нацеленная на организационное и функциональное «разделение» энергетических гигантов и ориентированная на муниципалитеты и их городские предприятия как реальных акторов оживления конкуренции на региональном и местном уровне [57].

Все вышеперечисленные факторы совпали в той фазе развития, когда сроки большой части концессионных соглашений, на основании которых энергетические компании использовали локальные сети передачи электроэнергии, истекали⁵, и муниципалитеты получили возможность провести переговоры для заключения новых соглашений или вновь принять эти сети в управление (при условии осуществления определенных компенсационных выплат прежним инвесторам). Растущее стремление муниципалитетов перевести в ведение муниципалитета, рекоммунализировать энергетический сектор отчетливо видно по количеству вновь созданных городских предприятий (с 2010 года — порядка 40 предприятий. Список см.: [33, 50].

Одним из самых ярких примеров недавнего времени является покупка консорциумом из 100 городских предприятий за сумму в 3млрд евро компании *Thüga AG*, дочернего предприятия компании E.on. В настоящее время новая организационная структура обслуживает 6% всего энергетического рынка. Другим, часто упоминаемым примером является город Бергкамен (Schäfer 2008, подробности и другие примеры см.: Kuhlmann/Wollmann 2013: с.194 и далее, 2014).

В 2010 году 700 городских предприятий из 1372 (с 241535 занятыми, которые составляют десятую часть всех занятых в муниципальном секторе. Сравн.: [50, с.9]: работали в энергетическом секторе, из них — одна треть в производстве электроэнергии. 84% производства электроэнергии на муниципальном уровне приходится на когенерацию и 16% — на возобновляемые виды энергии [50].

4.2. Водоснабжение

⁵ Между 2000 и 2001 годом истек срок порядка 3000 из заключенных ранее 20000 концессионных соглашений. См.: [35, с. 6].

В сфере водоснабжения вопрос о том, кто должен и может быть учредителем предприятия, в последнее время сильно политизировался, т.к. в политических дискуссиях «вода» во все большей мере рассматривается как «общественное благо», что накладывает политический запрет на приватизацию в данном секторе.

В Великобритании после 1945 года — почти одновременно с огосударствлением энергетического сектора — водоснабжение было из традиционных муниципальных полномочий переведено в ведение государственных (региональных) органов управления (региональные управления водоснабжения), однако, в 1989 году консервативное правительство Маргарет Тэтчер провело полную материальную приватизацию, передав данную функцию в Англии и в Уэльсе частным инвесторам (детали см: [14, с. 52 и далее]. В Шотландии и Северной Ирландии оно осталось в публичном управлении.

Хотя резкое повышение тарифов на воду и высокие прибыли компаний, осуществлявших водоснабжение, часто подвергались серьезной критике⁶, политически значимая дискуссия о возможности ренационализации или ремунципализации пока не имела места.

Во Франции водоснабжение достаточно давно осуществляется в организационной форме, при которой муниципалитеты в варианте функциональной приватизации остаются собственниками сетей, но передают процесс водоснабжения на основе ограниченных сроком концессионных соглашений внешним производителям услуг (детали см.: [11, с. 206 и далее]. Эта практика, уходящая корнями в XIX век и имеющая своей основой недостаточные оперативные возможности типичных для Франции многочисленных мелких и мельчайших коммун, способствовала формированию в сфере водоснабжения трех крупных групп (*grands groupes*: Veolia, Suez, SAUR), которые снабжают в настоящее время водой 70% французских домохозяйств [10, с. 134]. Формально отдельные коммуны имеют право провести новые переговоры по истечении срока концессионного соглашения, однако, они оказываются при этом перед лицом превосходящей рыночной силы и в своего рода «плёну» у крупных концернов, оперирующих на национальной и международной арене; кроме того, эти многофункциональные предприятия чаще всего предоставляют в одном пакете услуги по водоснабжению, удалению стоков и твердых бытовых отходов (О «плёне регулирования» пишет К. Варен [48]. В 80-е годы функциональная приватизация водоснабжения была даже продолжена: например, в Гренобле и Париже, где традиционно муниципалитеты сами выполняли эту функцию, вновь избранное в 1987 и 1989 году консервативное большинство в советах и мэры делегировали эти полномочия *grands groupes* [22].

С конца 90-х годов по ряду причин начался процесс рекоммунализации водоснабжения. Во-первых, он был вызван желанием отменить приватизацию 80-х годов, которая была осуществлена в ходе коррупционных действий мэра и других муниципальных акторов (это было впоследствии доказано и признано судом, например, в Гренобле, см.: [22])⁷. Во-вторых, лавинообразное повышение тарифов поставило под вопрос экономические преимущества приватизации, в то время как муниципалитеты открыли для себя достоинства предприятий, учредителями которых являются они сами, в ряде случаев, совместно. Когда должности бургомистров и большинство в советах были завоеваны левыми, они постарались отменить приватизацию, проведенную ранее правыми, и использовали для рекоммунализации водоснабжения истечение срока концессионных соглашений. Яркими примерами этого являются политические решения, принятые муниципалитетами Гренобля и Парижа (соответственно, в 1999 и 2000гг.). В итоге доля населения, которое снабжается водой собственно муниципальными предприятиями, выросла с 18% в 1970г. до 28% в 2008 (Таблицу см.: [10, с. 134].

⁶ Тарифы на воду повысились с 1990 по 2000 год на 46%, а оперативные прибыли на 142 %. См.: [23].

⁷ В Гренобле мэр был обвинен в коррупции и получил тюремный срок. Соответствующий договор был аннулирован. См.: [22].

Правда, как оказалось, рекоммунализация водоснабжения тормозится необходимостью выплаты муниципалитетами компенсаций частным компаниям, осуществлявшим до этого водоснабжение, а также недостатком персонала, необходимого для принятия в управление предприятий водоснабжения [10, с. 136].

В Италии водоснабжение традиционно осуществлялось многочисленными небольшими муниципальными предприятиями. С 90-х годов реорганизация водоснабжения по закону Галли 1994 года и внедрение элементов конкуренции привели к тому (детали см.: [11, с. 203 и далее], что частные компании в сфере водоснабжения, в первую очередь французские участники *grands groupes*, начали играть ведущую роль. В период правления консервативного правительства Берлускони декрет Рончи 2009 года был нацелен на то, чтобы подготовить законодательную основу для широкой приватизации водоснабжения. Однако этому развитию была поставлена преграда национальным референдумом 11 июня 2011 года, который подавляющим большинством отклонил приватизацию водоснабжения. Предшествовавшая референдуму политическая кампания, проводившаяся в основном Итальянским форумом движения в защиту воды (*Forum Italiano die Movimenti per l'Acqua*) — широкого, в основном левого движения, в состав которого входят 150 муниципалитетов и множество других политических группировок⁸, свидетельствует об интенсивной политизации проблемы водоснабжения, как в национальном, так и в международном масштабе.

Несмотря на то, что в Германии муниципальные предприятия всегда доминировали в сфере водоснабжения, вплоть до последнего времени частные компании, не в последнюю очередь такие отраслевые гиганты как Veolia и Suez, RWE и E.on, значительно продвинулись в данной сфере за счет того, что стали акционерами-миноритариями в городских предприятиях или полностью приобрели предприятия, как это произошло в Штутгарте. Однако и в Германии в последние годы наблюдается движение в противоположном направлении, при котором муниципалитеты используют истечение срока концессионных соглашений как возможность провести новые переговоры и вернуть ранее проданные доли в муниципальных предприятиях. Так в Штутгарте, где в 2002 году предприятия водоснабжения были проданы (EnBW), муниципальный совет принял 17 июня 2010 года решение, что в 2013 году, после истечения срока концессионного соглашения они должны быть возвращены городу (подробности см.: [34]⁹). В Берлине, где предприятия водоснабжения были приватизированы в 1999 году путем приобретения Veolia и RWE совместно 49,9% акций, правительство земли — после долгих споров — приняло решение к 1 января 2012 выкупить акции RWE, доведя, таким образом, долю земли в сфере водоснабжения вновь до 75% (подробности см.: [33; 5, с. 20-26] о конкретном примере приватизации и рекоммунализации предприятий водоснабжения в Потсдаме см.: [5, с. 13 и далее с примечаниями).

4.3. Другие сферы публичных услуг

В Великобритании неолиберальная политика избранного в 1979 году правительства была нацелена на то, чтобы осуществить и в других сферах предоставления публичных услуг фундаментальный поворот в политике, сконцентрированный вокруг приватизации и рыночной конкуренции. Принятые в 1980 (и расширенные в 1988) законы «Об обязательном проведении конкурсных процедур» (*Compulsory Competitive Tendering* — CCT) обязали муниципалитеты объявлять конкурсы по широкому спектру муниципальных функций (строительство и эксплуатация общественных зданий, строительство дорог, удаление отходов, содержание больниц и многие другие) и передавать эти функции на основе договоров, т.е. осуществлять функциональную приватизацию [54, с. 127]. Хотя следующее правительство лейбористов отменило это законодательство, аутсорсинг остался важнейшим

⁸ <http://www.fame2012.org/index.php?id=52>

⁹ http://www.wasser-in-buergerhand.de/nachrichten/2010/stgt_fuer_rekommunalisierung_wasser.htm

признаком британской сферы публичных услуг.

При этом, в последние годы муниципалитеты перешли к тому, чтобы вернуть себе переданные ранее на аутсорсинг функции (инсорсинг). В ходе недавнего опроса, проведенного Ассоциацией достижения совершенства публичных услуг (*Association for Public Service Excellence* (APSE))¹⁰; в 140 муниципалитетах Англии, Шотландии и Уэльса, 60% заявили, что уже провели, готовят или планируют подобный возврат (инсорсинг). 20% признали, что никогда не передавали функции внешним исполнителям (аутсорсинг) [4, с. 11]. Возврат (инсорсинг) охватывает широкий спектр функций: «экологические услуги» (вывоз мусора и вторичная переработка отходов), «образовательные и социальные услуги» (социальные услуги для детей), «жилищные услуги и эксплуатация зданий» (список [4, с. 15 и далее]).

В Великобритании инсорсинг активно проявляется также в сфере общественного транспорта. В Лондоне в 2007 и 2010 годах закончился срок функционирования двух крупных частных консорциумов, оформленных как публично-частные партнерства, а переданные им функции по ремонту лондонского метро были возвращены муниципалитету [24 с дополнительными примерами].

Во Франции функциональная приватизация также широко распространена в сфере городского общественного транспорта. В ходе опроса, проведенного в 2004 году в 37 крупных городах, участие частного сектора в предоставлении транспортных услуг была оценена в 85% [29, с. 153 с примечаниями]. В этой области также относительно недавно процесс рекоммунализации был инспирирован законом 2010 года, который создал для коммун правовые рамки по формированию совместных, находящихся на 100% в их собственности местных публичных обществ (*sociétés publiques locales* (SPL)). Сама конструкция СМП (стопроцентная муниципальная собственность и определение муниципалитетом целей деятельности) позволяет коммуна передавать свои функции, не подчиняясь требованиям ЕС к проведению конкурсных процедур [29]. Уже созданы 22 СМП с целью рекоммунализировать общественный транспорт после истечения сроков концессионных соглашений (примеры см. [29]).

Обращение с отходами французские коммуны также в основном передали в прошлом частным компаниям, прежде всего, двум крупным (многофункциональным) концернам Veolia (экология) и Suez; только 13% предприятий в этой сфере остались в управлении коммун [29, с. 159]. В последнее время перемены намечаются и в этом секторе: города возвращают вывоз мусора в собственное управление, например, город Париж, не продливший в 2008 году свой договор с компанией Veolia [29].

В Германии в последние годы также наблюдается активная рекоммунализация этого сектора [49, 34].

5. Выводы. Возвращение муниципалитетов?

Производство публичных услуг (называемых в Германии услугами по жизнеобеспечению) было с XIX века и до разветвления (национального) социального государства после второй мировой войны вплоть до 1970-х годов прерогативой публичного (первоначально муниципального, а затем государственного сектора). С 1980-х годов доминировать стал частный сектор в результате инициированных неолиберальных изменений, начатых в Великобритании правительством Маргарет Тэтчер, и стимулировавшихся либерализацией рынков, проводившейся ЕС. Изменения выразились в передаче функций (аутсорсинг) внешним исполнителям (функциональная приватизация) или окончательной (материальной) приватизации.

В последние годы в сфере энерго- и водоснабжения началась рекоммунализация, которая происходила путем выкупа или возврата коммунами в управление сетей и производящих предприятий, ранее проданных или переданных частным инвесторам

¹⁰ APSE – общественно значимая организация, учрежденная 300 коммунами, среди функций которой также консультирование коммун по вопросам предоставления муниципальных услуг

(функциональная приватизация). Особенно интенсивно и динамично происходит рекоммунализация в энергетическом секторе в Германии. Муниципалитеты переживают «возвращение» к роли ответственных перед местным сообществом учредителей производства муниципальных услуг. Маятник качнулся в противоположном направлении по отношению к предыдущему этапу (функциональной и материальной) приватизации [60, 41, 42, 55, 56, 24, 34, 5; 30, с. 144 и далее].

В таблице 1 это развитие схематически показано в 4 фазах.

Таблица 1

Схематическое отражение развития

Страна	Сектор	Исходные исторические условия	Развитое социальное государство до 70-х годов	Неолиберальная приватизация + либерализация рынков с 80-х годов	Рекоммунализация ?
Великобритания	вода	коммуны	100% государственное после национализации (1973)	100% частное после материальной приватизации (1989)	нет
	электроэнергия	в основном МСУ	100% государственное после национализации (1947)	100% частное после материальной приватизации (1989)	первые муниципальные проекты
Франция	вода	прямое управление коммун / формальная приватизация + функциональная приватизация частным компаниям	прямое управление коммун / формальная приватизация + в основном функциональная приватизация частным компаниям	прямое управление коммун / формальная приватизация + в основном функциональная приватизация частным компаниям = появление «трех гигантов» (Veolia, Suez, SAUR)	рекоммунализация во многих городах (Париж, Гренобль и др)
	электроэнергия	коммуны / формальная приватизация + частные компании	100% государственное (EdF) после национализации (1946) + коммуны через формально приватизи-	формальная приватизация EdF (2004), затем незначительная (20%) материальная приватизация + коммуны через формально приватизи-	почти не проводится

			рованные муниципальные общества	рованные муниципальные общества	
Италия	вода	коммуны + формально приватизированные муниципальные предприятия <i>municipalizzate</i>	коммуны + формально приватизированные муниципальные общества <i>municipalizzate</i>	коммуны + формально приватизированные муниципальные общества <i>municipalizzate</i> + после создания организации АТО проникновение частных компаний	дальнейшая приватизация остановлена национальным референдумом в июне 2011 года
	электро-энергия	коммуны + формально приватизированные муниципальные предприятия <i>municipalizzate</i>	Государственное (ENEL) после национализации (1962) + коммуны через формально приватизированные муниципальные предприятия <i>municipalizzate</i>	формальная приватизация ENEL (1999), затем широкая (80%) материальная приватизация + коммуны через формально приватизированные муниципальные предприятия <i>municipalizzate</i>	экспансия муниципальных энергетических предприятий
ФРГ	вода	прямое управление коммун / через формально приватизированные муниципальные предприятия (Stadtwerke)	прямое управление коммун / через формально приватизированные муниципальные предприятия (Stadtwerke)	прямое управление коммун / через формально приватизированные муниципальные предприятия (Stadtwerke) + экспансия частных компаний	рекоммунализация во многих городах (Штутгарт, Потсдам)
	электро-энергия	частные компании + коммуны через формально приватизированные муниципальные предприятия	преимущественно частные компании + коммуны через формально приватизированные муниципальные	преимущественно частные компании с доминированием «четырех энергетических гигантов»: RWE, E.on, EnBW, Vattenfall + коммуны через	широкая экспансия муниципальных предприятий (Stadtwerke)

		(Stadtwerke)	ные предприятия (Stadtwerke)	формально приватизирован- ные муниципальные предприятия (Stadtwerke)	
--	--	--------------	------------------------------------	---	--

5.1. Факторы, стимулирующие рекоммунализацию

Экономическая рациональность предоставления услуг муниципалитетами

С 80-х годов волна приватизации нарастала под идеологическим и концептуальным лозунгом «частное лучше публичного» и с обещанием, что предоставление услуг частными компаниями более экономично с финансовой точки зрения и лучше с точки зрения качества, однако, результаты во многих местах вызвали сомнения и разочарование. Наоборот, практика муниципалитетов сформировала убеждение, что осуществление деятельности самими муниципалитетами через их собственные предприятия и их персоналом является более выгодным с точки зрения затрат и дает лучшее качество, т.е. с точки зрения экономической рациональности, муниципалитеты превосходят частный сектор или, как минимум, равноценны ему.

Именно такая оценка представлена в уже упоминавшемся исследовании британских муниципалитетов APSE, где было четко выражено мнение, что «необходимость повысить эффективность услуг и снизить затраты на их производство является наиболее частой причиной инсорсинга» [4, с.11]. Экономия затрат ожидается также за счет исключения тех транзакционных издержек, которые в результате передачи производства услуг внешним исполнителям возникают в связи с необходимостью мониторинга качества производимых ими услуг со стороны муниципалитета и менеджмента договорных отношений [4, с.11; 24 со ссылками].

Кроме того, муниципалитеты исходят из того, что они могут получить дополнительные доходы. В проведенном недавно университетом Лейпцига опросе немецких городов с населением более 20 тыс. человек [32] желание получить дополнительные доходы как причина рекоммунализации далеко опередило все остальные [40].

Это растущее доверие, прежде всего, к экономической эффективности муниципального сектора объясняется также в значительной степени тем, что муниципалитеты и их предприятия — под давлением приватизации и рыночной конкуренции — во многих случаях перешли к менеджерской организации соответствующих организационных структур и подбору квалифицированного персонала. Если в прошлом руководящие должности в муниципальных предприятиях были «синекурой» местных политиков, в настоящее время они замещаются квалифицированными кандидатами.

В этой связи необходимо указать на несколько международных сравнительных исследований, опирающихся на обширные статистические данные, где ставится под сомнение – защищавшаяся ранее сторонниками неолиберальных идей – более высокая экономическая эффективность предоставления услуг частными организациями. Так исследование общемировых процессов в области водоснабжения, проведенное Всемирным банком, привело к выводу, что «не выявлено статистически существенных различий между частным и публичным сектором в данной сфере» [61]. К аналогичным выводам пришли авторы исследования процесса предоставления различных услуг в Великобритании: «мало данных о том, что приватизация улучшила деятельность. В основном надежды на приватизацию, высказывавшиеся в министерствах, так и не сбылись» [17]. Далее следует назвать международное исследование в области водоснабжения и удаления отходов, включавшее также США, в котором сделан следующий вывод: «Выявлено мало данных, подтверждающих взаимосвязь между приватизацией и сокращением затрат. Экономия не выявлена в водоснабжении. ... Так как нет возможности системного выбора между

публичным и частным сектором, менеджеры вынуждены подходить к вопросу прагматически» [7]. В заключение нужно указать на одно из известных наиболее всеобъемлющих сравнительных исследований экономической эффективности публичного и частного производства / предоставления услуг [38, 39]. В соответствии с его выводами, предоставление услуг публичным сектором не уступает деятельности частного сектора, если не превосходит ее, особенно, если учитывать транзакционные издержки, возникающие при передаче предоставления услуг внешним исполнителям в форме аутсорсинга в связи с проведением конкурса, переговорами и отбором производителей, а также контролем процесса предоставления услуг (мониторингом) и оценкой со стороны публичного заказчика.

Политическая рациональность предоставления услуг муниципалитетами

Политическая рациональность, т.е. ориентация деятельности, наряду с экономическими целями, на иные (социальные, экологические и прочие) может быть по многим направлениям отражена при предоставлении услуг муниципалитетами.

В тех случаях, когда учредителями обслуживающих организаций являются сами муниципалитеты, они получают реальную возможность влиять на цену, качество услуги, а также проведение соответствующей политики занятости. Так, в названном ранее опросе муниципалитетов (проведенном университетом Лейпцига) желание осуществлять контроль было высказано 94% опрошенных и стояло на первом месте, существенно опережая все прочие причины рекоммунализации [32].

В случае, если муниципалитеты сами определяют содержание предоставляемых услуг, они получают также возможность выйти за пределы экономических целей и учитывать социальные и экологические цели, служащие «общественным интересам» и потребностям местного сообщества [5, с.28].

Кроме того, муниципалитеты получают возможность, с помощью прибыли, получаемой в одном секторе (например, в энергетике), осуществлять перекрестное финансирование убыточных секторов (например, общественного транспорта) и таким образом также решать социально-политические задачи.

Проявляющееся в данном случае соединение и слияние экономической и политической рациональности скрывает деятельностный потенциал, использование которого типично для политических и функциональных сфер, ориентированных на интересы «местного сообщества».

Изменение ценностей политической культуры

Тенденция рекоммунализации публичных услуг неоднократно подталкивалась или поддерживалась политическими инициативами «снизу», которые возникали на местном, региональном или национальном уровне с целью предотвратить или отменить приватизацию процесса предоставления услуг. В этом выражается глубокое изменение ценностей политической культуры, в результате которого публичный, а именно муниципальный сектор, пользуется большим доверием как производитель услуг, чем частный сектор¹¹. В качестве яркого примера можно вспомнить общенациональный референдум, прошедший в Италии в июне 2011 года, в ходе которого приватизация водоснабжения (одновременно с производством атомной энергии) была отклонена подавляющим большинством граждан. И наконец, следует указать на общеевропейскую инициативу «Вода — основное право человека», в рамках которой – впервые с момента введения в 2009 году на территории ЕС прямой демократической процедуры подачи петиций¹² – Европейской Комиссии было

11 По результатам опроса, проведенного в 2008 году, граждане высказали гораздо большее доверие к публичным предприятиям, чем к частным

12 Европейская гражданская инициатива (в форме подачи Общоевропейской петиции) представляет собой процедуру прямого демократического участия граждан, введенную в ЕС в рамках Лиссабонского договора в 2009 году (см.: <http://ppp-irweg.de/index.php?id=12037>. При условии, что в течение одного года не менее 1 млн

предъявлено требование поставить перед государствами-членами обязательные для достижения цели по признанию права на доступ к воде и его обеспечению, а также права на пользование основными санитарно-техническими услугами¹³. Петиция, процедура подачи которой была начата 1.4.2012 года и была продлена до 31.12.2013 года, была подписана во всех странах ЕС более чем 1,5млн человек, превысила необходимый в соответствии с процедурой барьер в 1млн человек и была успешно принята (об этом речь еще будет в дальнейшем).

Ослабление обязательности установок ЕС на либерализацию рынка муниципальных услуг

Цель либерализации рынков, которую преследовал ЕС, в том числе и в первую очередь «при предоставлении услуг общей экономической значимости», требовала также полной и без изъятий либерализации в муниципальной сфере деятельности и на местных рынках, однако, это давление на деятельность муниципалитетов было значительно ослаблено 13 декабря 2009 года при принятии Лиссабонского договора. В протоколе, являющемся приложением к договору¹⁴, была подчеркнута «высокая степень свободы национального, регионального и муниципального (sic! - пометка автора) уровня управления» в вопросе о том, как «должно быть организовано и осуществлено предоставление услуг, передача их для исполнения наилучшим образом в соответствии с потребностями пользователей». При этом, закрепленная в Лиссабонском договоре «высокая степень свободы национального, регионального и муниципального уровня управления» в значительной степени могла быть ограничена принятой в начале 2013 года Директивой ЕС о проведении конкурсов по концессионным соглашениям (см. п.4)¹⁵.

Стимулы, специфические для отдельных политических направлений

Как видно из приведенных нами примеров, особенно в рамках энергетической политики и ее возможной рекоммунализации, политические решения и указания, принимаемые на уровне ЕС или общенациональном уровне, отражаются на местном уровне, в том числе, и непосредственно в вопросах рекоммунализации (об общих условиях реализации энергетической политики в Германии см. подробно [33]).

Истечение срока концессионных соглашений как «окно возможностей»

Передача исполнения задач внешним исполнителям, как правило, происходит на основе договора, заключенного на ограниченный срок. Соответственно, истечение срока этого договора предоставляет муниципалитетам возможность вести новые переговоры о заключении договора и вернуть себе полномочия по предоставлению услуг (рекоммунализация). В реальности муниципалитеты во все большем объеме используют эту возможность [24]¹⁶.

5.2. Факторы, препятствующие рекоммунализации

Отсутствие достаточных организационных, финансовых и кадровых возможностей у муниципалитетов

граждан из не менее чем 7 стран ЕС из 27 государств-членов поддержат инициативу, Европейская комиссия обязана рассмотреть данный вопрос.

13 Инициатива была выдвинута Европейским объединением профсоюзов публичных служащих и его членами из европейских стран (в том числе, , Ver.Di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – одно из крупнейших объединений профсоюзов Германии), а также многочисленными общественными организациями (см. <http://ppp-irrweg.de/index.php?id=12037>).

14 <http://www.politische-union.de/euv/euv-p1f.htm>

15 Так же в сноске 20.

16 Объединение муниципальных предприятий (VKU) оценивает общее количество предприятий, по которым были заключены соглашения на поставки энергии и газа в 20000, количество случаев, в которых только в 2011 и 2012 гг. срок договоров истек от 950 до 1200 [5, с. 19].

Серьезным препятствием для осуществления рекоммунализации является тот факт, что муниципалитеты в ходе (функциональной или материальной) приватизации услуг сократили соответствующие организационные и кадровые ресурсы и в настоящее время должны их сначала создать, чтобы справиться с принятием на себя соответствующих задач (примеры в сфере водоснабжения во Франции см. [10, с. 136]).

К этому добавляется необходимость достаточно значительных выплаты прежним инвесторам (для компенсации сделанных ими вложений).

Асимметрия властных отношений между муниципалитетами и частным сектором

Если муниципалитеты стремятся после истечения срока концессионного договора вернуть себе управление предоставлением той или иной услуги и вести переговоры с прежним партнером по концессионному соглашению о передаче (накладные расходы, передача персонала), то они по многим позициям оказываются перед лицом «асимметричных властных отношений с крупнейшими международными концернами, концентрирующими огромные технические и финансовые мощности вне всяких пределов» (цит. по [29, с.154]). Кроме того, они находятся в плену «сложных и непрозрачных договорных отношений» [5, с. 14]. И наконец, частные компании, чьи интересы оказываются затронуты, часто сопротивляются передаче этой выгодной деятельности, в некоторых случаях в сопротивлении участвует и персонал¹⁷.

6. Новая волна приватизации?

В последнее время, правда, в секторе муниципальных услуг наметилась новая волна приватизации.

Данная тенденция наблюдается в странах Южной Европы, наиболее сильно затронутых финансовым, долговым и экономическим кризисом. В особенности от Греции, Португалии и Испании, так называемая «тройка» (состоящая из представителей Европейской комиссии, Европейского Центробанка и МВФ), а также собственно Европейская Комиссия требуют приватизировать в больших масштабах государственную / муниципальную собственность, в особенности муниципальные предприятия в сфере жизнеобеспечения, не в последнюю очередь предприятия водоснабжения, для сокращения задолженностей¹⁸. В Италии правительством Монти также вынуждало муниципалитеты продавать свои муниципальные предприятия. В той степени, в которой волна приватизации охватывает страны Южной Европы, вновь углубляется разрыв между севером и югом.

Кроме того, наметился новый сдвиг в политике либерализации рынков, проводимой Европейской Комиссией, с помощью которой возможно новое ограничение «высокой степени свободы национальных, региональных и муниципальных акторов» в организации ими процесса предоставления услуг, закрепленной Лиссабонским договором в декабре 2009 года. Соответственно, в конце 2012 года Европейская Комиссия издала директиву ЕС по заключению концессионных соглашений, которая была одобрена Комитетом Европарламента по Общему рынку 25.01.2013 и Президиумом Европарламента 10.02.2013 года. Государства-члены обязаны включить это решение в национальное законодательство. Данная директива, которая натолкнулась в Германии на широкий фронт сопротивления (включающий ведущие союзы муниципалитетов, Союз муниципальных предприятий (СМП), а также Германского объединения профсоюзов и Федерального объединения германской промышленности – sic!), как опасаются критики, за счет всеевропейских конкурсов на получение заказов по предоставлению отдельных муниципальных услуг, окончательно откроет дорогу крупным концернам-производителям к локальным рынкам, а отдельные предприятия, ориентированные на интересы местных сообществ, в Германии в первую очередь городские предприятия, будут вытесняться за счет того, что предлагают

¹⁷Так Марсель отказался в 2009 году под давлением протеста персонала компании «Veolia» от принятого под руководством социалистов решения вновь осуществлять водоснабжение под эгидой муниципалитета [24].

¹⁸http://www.wasser-in-buergerhand.de/nachrichten/2012/griechenland_troika_will_wasserprivatisierung.htm

договоры с низкой оплатой труда (критики, как раз упоминают о демпинге заработной платы или даже называют эту директиву «лицензия на ограбление»)¹⁹.

Правда, Европейская Комиссия, в связи с широкой критикой и особенно в связи с уже упоминавшейся первой европейской гражданской инициативой «Вода — основное право человека»²⁰, направленной на противодействие приватизации в секторе водоснабжения, пошла на уступки²¹, и водоснабжение было исключено из числа сфер деятельности, где проведение конкурсов является обязательным, новой редакцией директивы от 25 июня 2013 года. Однако в других видах услуг директива могла значительно усилить давление в направлении приватизации.

7. Перспективы

В целом деятельность публичных (государственных / муниципальных) учредителей в сфере предоставления публичных услуг, а также реализация значимых с социально-экономической точки зрения проектов представляет собой амбивалентную и крайне противоречивую картину.

С одной стороны, как было показано нами в статье, в сфере жизнеобеспечения муниципалитеты и их предприятия возвращаются к деятельности путем рекоммунализации и благодаря ей, предоставляя услуги местным сообществам. Одновременно муниципалитеты в странах Южной Европы, наоборот, испытывают давление с целью побудить их к продаже муниципального имущества для сокращения долгов, т.е. приватизации.

С другой стороны, во всех европейских странах наблюдается тенденция, не затрагивающая жизнеобеспечение, в рамках которой публичная власть, т.е. государство и муниципалитеты используют форму публично-частного партнерства (ПЧП), т.е. различные варианты договорного сотрудничества между публичной властью и организованными в частнопредпринимательской форме предприятиями с целью решения публичных задач [19] и таким образом, вместо того, чтобы выступать как учредители, они проводят функциональную приватизацию в особой форме. Хотя в настоящее время множатся критические оценки, в том числе со стороны контрольно-счетных палат, которые отмечают, что форма ПЧП освобождает публичный сектор от финансирования отдельных проектов в краткосрочной перспективе, однако, в долгосрочной перспективе оказывается более дорогостоящей, когда начинается непосредственное проведение и финансирование (см. критические оценки Федеральной контрольно-счетной палаты и контрольно-счетных палат земель), форма ПЧП по-прежнему находит применение и даже в более широких масштабах, например, при строительстве новых участков автомобильных дорог²². Вследствие этого ПЧП как форма функциональной приватизации становится более весомой формой по сравнению с собственной «продукцией» публичного сектора, особенно при проведении крупных проектов.

В заключение необходимо напомнить, что в Германии в последнее время целый ряд публичных учредителей и акторов в ходе спланированных и проведенных крупных проектов (имеются ввиду строительство нового аэропорта Берлин-Шенефельд, вокзала Штутгарт -21 или филармонии в Гамбурге — Филармония на Эльбе) переживают гигантские трудности (проблемы с планированием, задержка сроков, взрывной рост расходов) и вполне способны, агитируя за участие публичного сектора в крупных проектах, полностью дискредитировать эту идею.

19 <http://www.heise.de/tp/artikel/38/38427/1.html>

²⁰ См. сноску 12 выше

²¹ См. на сайте <http://derstandard.at/1371170309523/Jubel-über-Ankündigung-Wasser-von-EU-Richtlinie-auszunehmen>

²² Критически этот процесс оценивается: Financial Times Deutschland vom 16.09.2009: »Zweifelhafte Partnerschaften: Ausverkauf der Autobahnen«, <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:zweifelhafte-partnerschaften-ausverkauf-der-autobahnen/50011133.html>

Литература

1. AEA (2011), UK renewable energy map and league table launched, 17.03.2011, <http://www.aeat.com/cms/assets/MediaRelease/2011-press-releases/Microgeneration-Index-Press-Release-11th-March-2011.pdf>.
2. AEEG (Autorita per l'Energia Elettrica ed il Gas, 2001), Annual Report on State of Services.
3. Allemand, Rosalyn 2007, Les distributeurs non-nationalisés d'électricité face à l'ouverture de la concurrence, in : Annuaire 2007 des Collectivités Locales, CNRS. Paris, pp. 31-42
4. APSE (Association for Public Service Excellence, 2011), UNISON insourcing update. The value of returning local authority services in-house in an era of budget constraints, <http://www.unison.org.uk/acrobat/20122.pdf>.
5. Bauer, Hartmut. (2012), Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, in: Bauer, Hartmut./Böchner, Christiane/Hajasch, Lydia (Hg.), Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, Potsdam, S. 11–31.
6. Beckmann, Jens 2008, Die Entkernung des Service Public in Frankreich, in : Bieling, Hans-Jürgen, Deckwirth, Christina/ Schmalz, Stephan (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa, Verlag Westfälisches Dampfboot, pp. 125-151
7. Bel, Germa./Warner Mildred, (2008), Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies, Resources, Conservation and Recycling, Jg. 52, H. 12, S. 1337–1348.
8. Bieling, Hans-Jürgen./Deckwirth, Christina. (2008), Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, in : Bieling, Hans-Jürgen/ Deckwirth, Christina/ Schmalz, Stephan (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa, Verlag Westfälisches Dampfboot, pp. 125-151
9. Bolay, Sebastian. (2009), Einführung von Energiemanagement und erneuerbaren Energien. Untersuchung von Erfolgsfaktoren in deutschen Kommunen, Diss. Uni Potsdam
10. Bordonneau, Marie-Agnès/ Canneva, Guillem./Orange, Gérard/Gambier, Dominique. (2010), Le changement de mode de gestion des services d'eau, in: Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Annuaire 2010, Editions le Moniteur, Paris, S. 131–147.
11. Citroni, Giulio. (2010), Neither state nor market: municipalities, corporations and municipal corporatization in water services: Germany, France and Italy compared, in: Wollmann, Hellmut/ Marcou, Gérard. (Hg.), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Cheltenham, Northampton, S. 191–216.
12. Clifton, Judith./Lanthier, Pierre./Schröter, Harm. (2011), Regulating and deregulating the public utilities 1830-2010, Business History, Jg. 53, H. 5, S. 659–672.
13. Denkworth, Christina. (2008), Der Erfolg der Global Player: Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bieling, Hans-Jürgen/ Deckwirth, Christina/Schmalz, Stephan (Hg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa, S. 64–95.
14. Drews, Kathrin (2008), Großbritannien: »TINA« oder Paradigma einer gescheiterten Reorganisation?, in: Bieling, Hans-Jürgen/ Deckwirth, Christina/Schmalz, Stephan (Hg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa, S. 34–63.
15. Dreyfus, Magali./ Tüller, Annette./Iannello, Carlo./McEldowney, John. (2010), Comparative study of a local service: waste management in France, Germany, Italy and the U.K., in: Wollmann, Hellmut./Marcou, Gérard. (Hg.), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Cheltenham, Northampton, S. 146–166.
16. Edeling, Thomas./Reichard, Christoph/Richter, Peter / Brandt, Steven (2004): Kommunale Betriebe in Deutschland: Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte, Köln: KGSt-Materialien 2/2004.
17. Estache, Antonia./Perelman, Sergio./Trujillo, Lourdes. (2005), Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures, World Bank Policy Research Working Paper 3514, February 2005, 29.07.2013, <http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/06/000>

090341_20050306101429/Rendered/PDF/wps3514.pdf.

18. Fudge, S./Peters, M./Wade, J. (2012), Locating the agency and influence of local authorities in UK energy governance, 29.07.2012, http://www.surrey.ac.uk/ces/files/pdf/01-12_Paper_Fudge_Peters_Wade.pdf.
19. Gerstlberger, Wolfgang./Schneider, Karsten. (2008), Öffentlich-private Partnerschaften. Zwischenbilanz, Berlin.
20. Grossi, Giuseppe./Marcou, G rard/Reichard, Christoph. (2010): Comparative aspects of institutional variants for local public service provision, in: Wollmann, Hellmut./Marcou, G rard., The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Cheltenham, Northampton, S. 217–239.
21. Hall, David./Lobina, Emanuele. (2001): Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France. Conference Paper AWRA Dundee 2001.16.
22. Hall, David ./Lobina, Emanuele. (2001a), UK – water privatisation – a briefing, London: PSIRU (Public Services International Research Unit) report.
23. Hall, David./Lobina, Emanuele. (2001b), Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France (PIRSU – Public Services International Research Unit, www.psiru.org).
24. Hall, David./Lobina, Emanuele./Terhorst, Peter (2012), Remunicipalization in Europe, unpublished paper presented to IPSA World Congress.
25. Hefetz, Amir./Warner, Mildred (2007), Beyond the Market versus Planning Dichotomy: Understanding Privatization and its Reverse in US Cities, Local Government Studies, Jg. 33, H. 4, S. 555–572.
26. International Monetary Fund (2004), Public-Private Partnerships, 12.03.2004, <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>.
27. Kelly, Scott./Pollitt, Michael (2011), The Local Dimension of Energy, 29.07.2013, <http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2011/01/EPRG11031.pdf>.
28. K hl, Uwe. (Hg.) (2001), Munizipalsozialismus in Europa, Paris.
29. Kuhlmann, Sabine. (2009), Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, Baden-Baden.
30. Kuhlmann, Sabine./Wollmann, Hellmut (2013), Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, Einführung in vergleichende Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
31. Kuhlmann, Sabine./Wollmann Hellmut. (2014), Public Administration and Administrative Reforms in Europe. An Introduction in Comparative Public Administration, Cheltenham: Edward Elgar (forthcoming).
32. Lenk, Thomas./Rottmann, Oliver./Albrecht Romy. (2011), Rekommunalisierung in der Energieversorgung, in: Public Governance, Jg. 7, H. 1, S. 6–11.
33. Libbe, Jens. (2012), Rekommunalisierung – empirische Belege und Einordnung in den ökonomischen und rechtlichen Bezugsrahmen, Verwaltung und Management Jg. 18, H. 1, S. 21–33.
34. Libbe, Jens. (2013), Rekommunalisierung in Deutschland – Eine empirische Bestandsaufnahme, in: Matecki, Claus./Schulten, Thorsten (Hg.) 2012, Zurück zur öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, Hamburg.
35. Libbe, Jens./ Hanke, Stefanie/ Verb heln, Marc (2011), Rekommunalisierung. Eine Bestandsaufnahme, Difu Papers August 2011
36. Lindemann, Hugo. (1910), Probleme des Munizipalsozialismus, Sozialistische Monatshefte, S. 508–513.
37. Millward, Robert (2005), Public and private enterprise in Europe: Energy, telecommunication and transport 1830.1990, Cambdridge: Cambridge U Press
38. M hlenkamp, Holger. (2012) Zur relativen (In-)Effizienz öffentlicher (und privater) Unternehmen- Unternehmensziele, Effizienzma st be und empirische Befunde, (Deutsches Forschungsinstitut für Verwaltung Speyer) http://www.kim.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/veranstaltungen/kim/konferenz_2011/vortraege/vortrag---

muehlenkamp.pdfni-muenchen.de/47570/

39. Mühlenkamp, Holger. (2013), From State to Market Revisited. Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises, . <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/47570/>
40. Reichard, Christoph./Rüber Manfred. (2012, Remunicipalization in Germany – Trends and interpretations, unpubl. Ms.
41. Röber, Manfred. (2009), Privatisierung ade? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, Verwaltung und Management, Jg. 15, H. 5, S. 227–240.
42. Röber, Manfred. (2012): Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, in: Bauer, Hartmut./Büchner, Christiane./Hajasch, Lydia. (Hg.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, Potsdam, S. 81–98.
43. Schäfer, Roland. (2008), Privat vor Staat hat ausgedient. Rekommunalisierung: Modetrend oder neues Politikphänomen?, Öffentliche Finanzen, Sonderbeilage, 19.6.2008, S. 3.
44. Scott, Faye. (2011), Is localism delivering for climate change? Emerging responses from local authorities, local enterprise partnerships and neighborhood plans. Executive summary, 29.07.2013, <http://www.green-alliance.org.uk/uploadedFiles/Is%20localism%20delivering%20for%20climate%20change%20executive%20summary%20-%20FINAL.pdf>.
45. Schutte, Jürgen 2011, PPP im Visier der Rechnungshöfe, <http://www.gemeingut.org/2011/12/ppp-im-visier-der-rechnungshofe/>
46. Seckelmann, Margit (2008), Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben, Der moderne Staat, Jg. 1, S. 267–284.
47. Ude, Christian. (2006), Stadtwerke – Eckpfeiler kommunaler Selbstverwaltung, Der Städtetag, H. 3, S. 21–25.
48. Varin, Katherine. (2010), Le service public de l'eau en France, 29.07.2013, <http://www.globenet.org/aitec/chantiers/sp/eau/SPeauFrance.html>.
49. Verbächeln, Marc (2009): Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft, Berlin (Difu-Paper).
50. VKU 2010, Kompakt 2010, Kommunale Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen in Zahlen, 29.07.2013, <http://www.vku.de/presse/publikationen/kompakt-2010.html>
51. Von Saldern, Adelheid (1999), Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann, H./Roth R. (Hg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Wiesbaden, S. 23–36.
52. Wessel, Horst. A. (1995), Die Versorgung von Kommunen mit Wasser, Gas und elektrischer Energie von etwa 1850 bis 1914, in: Wysocki, J. (Hg.), Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin, S. 49–89.
53. Wollmann, Hellmut. (2002), Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 2, H. 1, S. 24–51.
54. Wollmann, Hellmut. (2008), Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden.
55. Wollmann, Hellmut. (2011), Provision of Public Services in European countries: from public/municipal to private and reverse?, Comparative & Croatian Public Administration, Jg. 11, H. 4, S. 898–911, 29.07.2013, http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/001-Wollmann.pdf.
56. Wollmann, H. (2013), Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern in: Matecki, Claus./Schulten, Thorsten. (Hg.), Zurück zur öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, Hamburg, S. 37–47
57. Wollmann, Hellmut./Baldersheim, Harald./Citroni, Giulio./Marcou, Gïrard./McEldowney, John. (2010), From public service to commodity: the demunicipalization (or

- remunicipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway, in: Wollmann, Hellmut./Marcou, G rard. (Hg.), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Cheltenham, Northampton, S.168–190.
58. Wollmann, Hellmut./Marcou, G rard. (Hg.) (2010a), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Cheltenham, Northampton.
59. Wollmann, Hellmut./Marcou, G rard. (2010b), Introduction, in: Wollmann, Hellmut./Marcou, G rard. (Hg.) 2010a, The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Cheltenham, Northampton, S. 1–14.
60. Wollmann, Hellmut./Marcou, G rard. (2010c), From public sector – based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary, in: Wollmann, Hellmut./Marcou, G rard. (Hg.), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Cheltenham, Northampton, S. 240–260.
61. World Bank 2004, International Monetary Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004, <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>.