

СОЦИАЛЬНЫЕ И ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ОТ КОММУНАЛЬНОГО/ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА К ЧАСТНОМУ СЕКТОРУ И ОБРАТНО?¹

Хельмут ВОЛЛЬМАНН,
профессор административного права в отставке
Университета А. Гумбольдта (Берлин),
доктор юридических наук

1 История вопроса

1.1 Муниципальная социальная политика и социальные услуги

Немецкой модели местного самоуправления присуще свойство быть социальным государством на местном уровне, исторически восходящем к политике в отношении бедности, существовавшей в средневековых городах и являвшейся предтечей государственной социальной политики. В результате этого законодательство времен канцлера Бисмарка, касающееся социальной сферы и принятное после 1871 года, стало причиной знаменательного для социального государства разногласия, поскольку вновь введенное в качестве всеобщей системы социальное страхование (и связанная с ним обязанность платить взносы) была увязана 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 характеристика «местного (локального) социального государства», исконно присущая муниципальной традиции Германии, была закреплена в федеральном законе о предоставлении социальной помощи 1961 года (как «обязательная задача самоуправления») и затем в начале 70-х годов нашла свое наивысшее выражение 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 *субсидиарности*. 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 кон-

сультации и помочь бездомным, наркоманам, имеющие спасательные службы); так называемые диаконии (благотворительные организации протестантских общин), а также "Arbeiterwohlfahrt" – немецкие союзы занимающихся частной благотворительностью лиц, базирующиеся на местных объединениях. Муниципальные образования обязаны обеспечивать оказание (согласно широко распространенной сейчас терминологии) социальных услуг, но не предоставлять самим эти услуги.

1.2 Жизнеобеспечение на муниципальном уровне

Начиная с самого раннего этапа капиталистического развития и связанными с ним индустриализацией и урбанизацией, перед быстро растущими городами встало задача обеспечения безопасности и снабжения местного населения и народного хозяйства ресурсами путем строительства и эксплуатации водопроводов, канализационных сетей и энергоснабжающих предприятий. Первопроходцем в этом деле была Великобритания, где сферу коммунальных услуг приняли на себя города, прежде всего Бирмингем. Это движение, сопровождавшее социальные реформаторские требования «фабианства», было названо «муниципальным социализмом».

¹ Перевод с немецкого и редактирование статьи выполнены Д. Лавриновичем и Э. Марквартом (OST-EURO GmbH)

И 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 муниципальные образования, насчитывавшие свыше 50 000 жителей, эксплуатировали 93 % водопроводов, 86 % газоснабжающих предприятий, 74 % электростанций и 41 % трамвайных путей. Поскольку оказание этих широкомасштабных коммунальных услуг было связано с волеизъявлением самих муниципальных образований и их представительных органов, можно, вероятно, 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, начинаются с так называемых управляемых предприятий в качестве вариантов внутреннего структурного подразделения администрации и собственных предприятий муниципалитета, которые действуют как организации публичного права, не имеющие статуса юридического лица, но организационно и экономически управляемые самостоятельно, а в финансово-экономическом плане составляющие так называемое обособленное имущество муниципального образования, и заканчиваются юридически самостоятельными хозяйственными обществами. Последние управляются как хозяйствующие общества частного права, в частности, как общества с ограниченной ответственностью (GmbH) или акционерные общества (AG), т.е. как предприятия со статусом юридического лица в плане организационной и экономической самостоятельности.

Прототипом хозяйственной деятельности муниципальных образо-

ваний 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 полученные в «прибыльных» областях сферы коммунальных услуг (особенно в секторе электро- и газоснабжения) сверхдоходы, используются для субсидирования «убыточных» сфер деятельности (например, сферы общественных пассажирских перевозок).

2 Приоритет публичного сектора в прогрессивном (национальном) государстве всеобщего благосостояния

Развитие современного государства всеобщего благосостояния, которое особенно быстро шло после Второй мировой войны и наиболее ярко проявилось в начале 70-х годов, носило на себе («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 и для достижения целей всеобщего благосостояния, которые ставит перед собой такое государство. Эта убежденность и стратегия нашли свое отражение, с одной стороны, в огосударствлении («национализации») энергетического сектора (в 1945 году в Великобритании, в 1946 году во Франции и в 1962 году в Италии) и сектора водоснабжения (в 1946 году в Великобритании), а с другой стороны, в продолжающемся вовлечении муниципальных образований и их предприятий в сферу оказания публичных услуг. Последнее было 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. Туда вошел сектор энергоснабжения (электро- и газоснабжения), в котором «муниципальные» предприятия утвердились наряду с региональными и надрегиональными энергоснабжающими предприятиями.

Пока муниципальные образования и их предприятия обслуживали свои «локальные рынки», они вызвали к жизни тенденцию к образованию так называемых «закрытых» или «изолированных рынков», что дало повод говорить о создании «локальных монополий». Одновременно такой характер развития дал муниципальным образованиям и их представительным органам стимул и возможность формировать сферы коммунальных услуг в зависимости от конкретных местных и, не в последнюю очередь, социальных потребностей, то есть проявлять «политический рационализм».

3 Расширение частного сектора с начала 80-х годов

3.1 Социальные услуги

В Германии, как упоминалось выше, предоставление коммунальных услуг обычно базировалось на принципе субсидиарности (в отличие от Великобритании и Швеции), что в основном ограничивало деятельность муниципальных образований организацией, регулированием и контролем ("enabling-Rolle", выражаясь терминологией современной науки публичного администрирования), в то время как сами услуги оказывали организации непубличного сектора, а именно некоммерческие благотворительные объединения или союзы (в англо-саксонской терминологии NGO = неправительственные организации). Однако благотворительные объединения в течение многих лет в различных формах (в рамках корпоративного взаимодействия с органами местного самоуправления) разграничивали и согласовывали свои локальные рынки (в известной мере – олигопольные).

С открытием рынка по оказанию услуг по уходу (что под влиянием либерализации рынка, проводившегося комиссией ЕЭС, было

предписано законом 1994 года о страховании на случай возникновения необходимости в уходе) прежние олигопольные рынки представления услуг некоммерческими благотворительными объединениями ликвидировались, уступив место частным организациям и группам само- и взаимопомощи и тем самым – многообразию предлагаемых услуг.

3.2 Жизнеобеспечение (коммунальные услуги)

С другой стороны, муниципальные образования и предприятия городского хозяйства, традиционно оказывавшие услуги по так называемому жизнеобеспечению (публичные услуги водо- и энергоснабжения, общественных перевозок, утилизации отходов) в условиях, как правило, изолированных (квазимонопольных) локальных рынков, оказались в состоянии конфликта, связанном с политикой Евросоюза по либерализации рынков. Это также справедливо, в частности, для таких сфер жизнеобеспечения, которые согласно терминологии ЕС называются «услугами общезакономического интереса», в которых Евросоюз был нацелен на создание единого рынка, 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, оперирующих в сфере снабжения и прочего, и, наконец, в не меньшей мере, в связи с проблемами собственных бюджетов, муниципальные образования вынуждены были провести масштабную реорганизацию сферы жизнеобеспечения. Если в прошлом муниципальные образования Германии еще использовали в этой сфере деятельности набор различных организационных форм, начиная от внутреннего управления решением задач (в форме управляемых и собственных предприятий муниципальных образований) и заканчивая созданием юридически и экономически самостоятельных хозяйственных обществ, то на данном этапе произошла волна изменений в организационных структурах, направленных на создание юридически самостоятельных хозяйствующих обществ (особенно в форме обществ с ограниченной ответственностью), т.е. так называемая «формальная приватизация». В настоящее время лишь половина служащих муниципальной сферы работает непосредственно в администрации, а другая половина занята в подобных выделившихся организационных структурах.

Далее, муниципальные образования проявляли все большую готовность перепоручить выполнение задач в сфере коммунальных услуг частным лицам и предприятиям, то есть речь идет о так называемом аутсорсинге или «функциональной приватизации».

К тому же все большее число муниципальных образований считает необходимым отчуждать свои предприятия, включая *предприятия городского хозяйства (Stadtwerke)* в пользу частных компаний, или допускать их к участию в качестве миноритарных акционеров. Здесь речь идет о «материальной приватизации». С учетом прессинга, оказываемого таким ходом дел, казалось, что угроза дальнейшему существованию *Stadtwerke* настолько велика, что речь идет о «смерти» таких предприятий.

4 Последняя тенденция в развитии: маятник качнулся назад к «рекоммунализации»?

Имеющиеся эмпирические данные свидетельствуют о том, что в последние годы началась некоторая «рекоммунализация» публичных услуг, имеющая, однако, существенные особенности в каждой стране и в каждом секторе предоставления услуг². 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.

4.1 Факторы, стимулирующие рекоммунализацию

«Экономический рационализм» в сфере предоставления коммунальных услуг

Волна приватизации, начавшаяся в 80-е годы под концептуально-идеологическим лозунгом «Частное лучше государственного» и обещавшая, что решение проблем частными акторами лучше как с финансово-экономической точки зрения, так и с точки зрения качества, дала отрезвляющие результаты во многих местах, что, в свою очередь, привело к разочарованию. Вместо этого в муниципальной практике стало формироваться убеждение, что выполнение этих задач в муниципальных образованиях силами собственных предприятий с привлечением собственного персонала дает экономически выгодные и качественные результаты, а также по своему «экономическому

² См.: Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard 2010, From public sector – based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back?. In: Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard (eds.), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, Edward Elgar, pp. 168-182;

Wollmann, Hellmut 2011, Provision of Public Services in European countries: from public/municipal to private and reverse?, in: Comparative & Croatian Public Administration, vol. 11, no. 4, pp. 898-911 http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/001-Wollmann.pdf;

Hall David 2012, Remunicipalizacija munitsipal'nykh uslug v Evrope, http://www.epsu.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicipalization_RU_.pdf;

Bauer, Hartmut 2012. Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, in: Bauer, Hartmut/ Büchner, Christiane/ Hajasch, Lydia (Hrsg.) 2012, Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge. Potsdam: Universitätsverlag, S. 11-31;

Röber, M. (2012): Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven. In: Bauer, H., C. Büchner, L. Hajasch (Eds.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge. Potsdam: Universitätsverlag, S. 81-98;

Wollmann, Hellmut 2013, Rekommunalisierung in euroopäischen Nachbarländern?, in: Matecki, Claus/ Schulzen, Torsten, Hrsg. 2012, Zurück zur öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, VSA-Verlag;

Libbe, Jens 2013, Rekommunalisierung in Deutschland – Eine empirische Bestandsaufnahme, in: Matecki, Claus/ Schulzen, Torsten, Hrsg. 2012, Zurück zur öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, VSA-Verlag.

рационализму» превосходит частный сектор или, во всяком случае, находится на таком же уровне.

Эта оценка нашла свое яркое выражение в опросе, недавно проведенном Association for Public Service Excellence (ASPE)³ среди 140 местных администраций в Англии, Шотландии и Уэльсе, показавшем, что «необходимость в совершенствовании эффективности услуг и в снижении связанных с ними расходов является наиболее часто упоминающейся причиной для инсорсинга». Согласно этому сокращение расходов ожидается также благодаря тому, что путем рекоммунализации устраются именно такие транзакционные издержки, которые при передаче заказов на коммунальные услуги сторонним организациям возникали, в связи с необходимостью контроля (мониторинга) муниципальными образованиями (качества и пр.) предоставляемых этими субъектами услуг и из-за необходимости осуществлять управление размещением заказа⁴.

Далее, муниципальные образования исходят из того, что они смогут иметь дополнительные постоянные поступления благодаря платежам за услуги. Опрос, недавно проведенный университетом Лейпцига среди немецких городов с населением более 20 000 жителей⁵ для выяснения причин рекоммунализации показал, что желание муниципалитетов получить дополнительные доходы от услуг опережает все прочие причины (74 % опрошенных).

Растущее доверие к потенциальному коммунальному сектору и, прежде всего, к его экономической эффективности основано, главным образом на том, что муниципальные образования и их предприятия под давлением либерализации рынка и конкуренции, проводя модернизацию своего управленческого аппарата, привлекают квалифицированных специалистов. Если в прошлом руководящие должности на предприятиях городского хозяйства считались своего рода «синекурой» для муниципальных чиновников, то отныне эти должности занимают инициативные квалифицированные кадры – профессиональные менеджеры.

В этой связи можно сослаться на некоторые международные ис-

следования, базирующиеся на обширных статистических данных, которые подвергают сомнению прежние утверждения поборников неолиберализации о «выдающейся» экономической эффективности частнохозяйственных способов предоставления публичных услуг. Вот к каким выводам пришел Всемирный банк в результате международных исследований в сфере использования водных ресурсов: «нет никакой существенной разницы между эффективностью деятельности публичных и частных организаций в данном секторе»⁶. К подобному же выводу пришли при изучении результатов приватизации большого числа секторов коммунальных услуг в Великобритании: «существует лишь немного свидетельств того, что приватизация вызвала существенное улучшение в сфере предоставления коммунальных услуг. В основном, завышенные ожидания от приватизации, звучавшие в речах министров, не нашли практического подтверждения»⁷. В заключение имело бы смысл сослаться на сравнительный международный анализ (включающий США) в сферах водоснабжения, а также сбора и удаления отходов, по обобщенным результатам которого были сделаны следующие выводы: «получено довольно незначительное подтверждение связи между приватизацией и сокращением издержек. В сфере водоснабжения не установлено никакого сокращения издержек... Поскольку отсутствует системное

обоснование оптимального выбора между публичным и частным способами предоставления услуг, то управленцам следует прагматично (в зависимости от ситуации) подходить к решению этого вопроса»⁸.

«Политический рационализм» оказания коммунальных услуг

«Политический рационализм» (ориентация на действие), направленный на достижение, наряду с экономическими, и других (социальных, экологических и пр.) целей в сфере муниципальных услуг, можно продемонстрировать опираясь на несколько точек зрения.

При самой организации предоставления услуг собственными силами (органы местного самоуправления или муниципальные организации) получают возможность влиять на цену и качество предоставляемых услуг, а также на связанную с этим кадровую политику. Так, в упомянутом опросе муниципальных образований, проведенном университетом Лейпцига, желание улучшить контроль высказалось подавляющее большинство респондентов (94 %)⁵.

Определяя содержание муниципальных услуг, муниципальные образования одновременно создают возможность учитывать наряду с экономическими целями (относящимися к «экономическому рационализму») непосредственно также и цели, выходящие за экономические рамки (социальные, экологические) и служащие общим интересам и конкретным потребностям «местного сообщества»⁹.

³ APSE является некоммерческой организацией, поддерживающей 300 муниципальных образований и ставящей своей задачей, наряду с прочим, оказание консультативной помощи муниципальным образованиям по вопросам предоставления коммунальных услуг (см. <http://www.apse.org.uk>).

⁴ APSE 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 См.: Lenk, R./Rottmann, O/ Albrecht R. 2011, Rekommunalisierung in der Energieversorgung, in: Public Governance, no. 1, pp. 6-11.

⁶ World Bank 2004, International Monetary Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>.

⁷ См.: Estache, A./Perelman, S./Trujillo, L. 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. http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/06/000090341_20050306101429/Rendered/PDF/wps3514.pdf.

⁸ Bel German/Warner M., 2008. Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies, in Resources, Conservation and Recycling, vol. 52 1337-1348.

⁹ См.: Bauer, Hartmut 2012. Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, in: Bauer, Hartmut/ Büchner, Christiane/ Hajasch, Lydia (Hrsg.) 1212, Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge. Potsdam: Universitätsverlag, SS. 14-28.

При этом муниципальные образования имеют возможность, используя прибыль, которую можно получить за счет 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.

Переоценка политических и культурных ценностей

Тенденция к рекоммунализации услуг неоднократно стимулировалась или поддерживалась политическими инициативами «снизу», которые формировались на местном (или даже на региональном и федеральном) уровне с целью воспрепятствовать приватизации услуг или аннулировать таковую¹⁰. В этом находит свое отражение глубокая переоценка политico-культурных ценностей, в ходе которой публичному сектору, в особенности сектору предоставления муниципальных услуг, (вновь) оказывается больше доверия по сравнению с частным сектором.

Согласно опросу, проведенному по заданию Союза предприятий городского хозяйства (VKU, Германия) в 2008 году специалистами Института общественного мнения, граждане высказали публичным предприятиям больше до-верия, чем предприятиям частным.

В качестве впечатляющего примера этого следует упомянуть национальный референдум, проведенный в Италии в июне 2011 года, в ходе которого проект приватизации водоснабжения (наряду со строительством атомной электростанции) был отклонен подавляющим большинством населения.

Изменившиеся общие политические условия

К тому же общие политические условия изменились самым решительным образом по самым различным направлениям (аспектам).

Оказалось, что не только немецкое правительство, но и комиссия Евросоюза заинтересованы, например, в том, чтобы в секторе энергоснабжения иметь в своем распоряжении муниципальные предприятия энергетического хозяйства в целях обеспечения конкуренции в борьбе с крупными энергетическими компаниями, а также в качестве проводников альтернативной политики в сфере энергоснабжения.

Одновременно Евросоюз пытается путем наложения на крупные энергетические компании обязательств по конкуренции и декартилизации по-будить их выйти из акционерных обществ, учрежденных муниципальными образованиями, в которых они имеют долю участия.

Окончание действия концессионных соглашений как «окно возможностей»

Поскольку передача внешним субъектам задач по оказанию муниципальных услуг (аутсорсинг, делегирование полномочий) происходит, как правило, на основе ограниченного по времени соглашения/контракта, то окончание действия последнего является для муниципальных образований уникальным случаем провести новые переговоры по контрактам и определенных случаях вновь взять на себя представление коммунальных услуг (т.е. провести рекоммунализацию). Фактически такое «окно возможностей» используется муниципальными образованиями все чаще (VKU исходит из 20 000 концессий на электроэнергию и газ, из которых только в 2011 и 2012 годах истек срок действия около 950 и 1200 контрактов соответственно⁹).

4.2 Факторы, препятствующие рекоммунализации Отсутствующие у муниципальных образований организационные, кадровые и финансовые возможности

Серьезным препятствием на пути рекоммунализации во многих случаях является то, что муниципальные образования в результате приватизации в сфере предоставления коммунальных услуг (неважно каких – материальных или функциональных) сократили соответствующие организационные и кадровые ресурсы, и теперь для повторного принятия на себя задач по оказанию этих услуг должны, прежде всего, восстановить этот потенциал (сектор водоснабжения во Франции¹¹). Кроме того, возникает, как правило, необходимость осуществления значительных финансовых выплат прежним частным собственникам, предоставлявшим муниципальные услуги (в качестве компенсации за инвестиции, осуществленные этими субъектами, и т.п.).

«Асимметричное» соотношение сил между муниципальными образованиями и частнохозяйственным сектором

Когда муниципальные образования пытаются по истечении срока действия концессионного договора взять в свое управление предоставление коммунальных услуг, а также договориться с прежним концессионером о техническом исполнении договора (косвенных финансовых затратах, приеме персонала и т.п.), они неоднократно оказываются в условиях «асимметричного» соотношения сил, так как им противостоят «крупные международные концерны, которые обладают таким техническим и финансовым потенциалом, с которым не идет ни в какое сравнение потенциал муниципальных образований»¹². К тому же часто муниципальные образования оказываются во власти «хитросплетений контракта, которые трудно разгадать»⁹. И, наконец, упомянутые частные компании часто самым решительным образом защищаются от попыток лишить их возможности заключить выгодную сделку, нередко путем мобилизации своих сотрудников.

¹⁰ См. подроб. обзор: Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut 2013, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, Einführung in vergleichende Verwaltungswissenschaft, VS Verlag (im Erscheinen).

¹¹ См.: Bordonneau, Marie-Agnès/Canneva, Guillem/Orange, Gerard/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, pp. 131-147.

¹² Цит. по: Kuhlmann, Sabine. Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, Nomos Baden-Baden, 2009. P. 154.