

**Russian Academy of Sciences
Institute of Europe
Centre for German Studies
Moscow Department of Friedrich Ebert-Foundation, Germany**

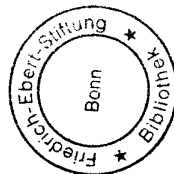
**PROJECT:
LOCAL AUTHORITIES AND FEDERATION
Third issue**

**EXPERIENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
(CASE-STUDY OF THE CITY BERGISCH GLADBACH,
LAND NOTHERN RHINE-WESTFALIA)**

**Reports
of the Institute of Europe
№ 38**

Moscow — 1997

A 98 - 08367



Российская Академия наук
Институт Европы
Центр германских исследований
Московское представительство Фонда Фридриха Эберта,
Германия

ПРОЕКТ: КОММУНЫ И ФЕДЕРАЦИЯ

Выпуск 3

**ОПЫТ РАБОТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНСКОГО
ГОРОДА БЕРГИШ ГЛАДБАХ
(ЗЕМЛЯ СЕВЕРНЫЙ РЕЙН-ВЕСТФАЛИЯ)**

**Доклады
Института Европы
№ 38**

Москва — 1997

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	11
I. КОММУНАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЕРГИШ ГЛАДБАХЕ	13
Общие сведения о Бергиш Гладбахе	13
Органы представительной власти	14
Структура органов исполнительной власти в городе	15
II. КОММУНАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ В БЕРГИШ ГЛАДБАХЕ	17
Градообразующая база города	17
Жилищное строительство	19
Социальная политика	21
III. КОММУНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА БЕРГИШ ГЛАДБАХ	24
Коммунальная реформа в Германии	24
Бюджет Бергиш Гладбаха	27
Бюджет Бергиш Гладбаха и реформа коммунального управления в городе	32
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	35

CONTENTS

INTRODUCTION	11
I. LOCAL SELF-GOVERNMENT IN BERGISH GLADBACH	13
General information about Bergisch Gladbach	13
Representative authorities	14
City executive authorities	15
II. COMMUNAL TASKS FOR THE BERGISH GLADBACH COMMUNE	17
City-generating basis in the city	17
House-building	19
Social policy	21
III. COMMUNAL FINANCING (CASE STUDY OF BERGISH GLADBACH)	24
Communal reform in Germany	24
City budget	27
Budget of Bergisch Gladbach and reform of communal administration in the city	32
CONCLUSIONS	35

ПРЕДИСЛОВИЕ

Доклад стал продолжением работы сотрудников Института Европы РАН по изучению опыта функционирования германского механизма местного самоуправления. Он посвящен деятельности местных властей Бергш Гладбаха, который был выбран для визита делегации Института Европы РАН, как типичный средний европейский город с населением около 100 тыс. чел. Социально-экономическое развитие средних и малых городов — важное направление современных российских экономических реформ, и опыт Германии, имеющийся в области развития местного самоуправления, представляет значительный интерес.

В докладе речь идет об общих принципах функционирования в Бергш Гладбахе местного самоуправления, в том числе о структуре представительной и исполнительной властей в городе. На примере города рассмотрено осуществление основных задач в рамках местного самоуправления, в частности, в области жилищного строительства и социальной политики. Особое внимание уделено сфере коммунальных финансов, принимаю в внимание, что современная реформа коммунального управления в Германии носит ярко выраженный финансово-экономический характер.

Report is a new publication in the series of research works under the project "Local Authorities and Federation" which is realised by the Institute of Europe. It focuses on the activities of local authorities of Bergisch Gladbach which have been chosen by the visiting delegation from the Institute of Europe as the typical European town with a population of nearly 100 000 inhabitants. Social and economic development of middle and small towns is an important task in the course of contemporary Russian economic reforms and German experience of local self-government is of especial interest for Russian reformers.

This report analyses general principles of activities of Bergisch Gladbach's local authorities, including structure of representative and executive bodies. Authors cover the process of implementation of major tasks of the local government, in particular - in the area of house-building and social policy. Particular attention is paid to communal financing as contemporary communal reform in Germany is clearly financially-oriented.

Report has been carried out by the Centre of German Studies at the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences in the framework of the project on "Local Authorities and Federation" realised together with Friedrich Ebert Foundation (Germany) as the third publication within the project. The first two dealt with financial and legal aspects of local self-government. The project group is headed by Cand. Econ. V.B.Belov, and includes Cand. Econ. K.K.Baranova, Cand. Hist. V.S.Rykin, and administrative secretary A.S.Dobrovolskaya. General editing was made by Prof. Dr. V.N.Shenayev.

All authors give special thanks to Dr. Peter Schulze of Moscow Department of Friedrich Ebert Foundation for assistance in preparing and editing the project report.

В течение ряда лет Центр германских исследований Института Европы РАН занимается изучением опыта местных органов самоуправления в Германии. В рамках проекта "Коммуны и федерация" научные работники Центра подготовили и распространили два выпуска — "Финансовые основы местного самоуправления (коммуны в финансовой конституции Германии)", 1995 г. и "Роль коммун в системе германской государственности (историко-правовые аспекты)", 1996 г. Данная работа является продолжением изучения опыта местного самоуправления в Германии и отличается от предыдущих выпусков тем, что она полностью посвящена только одному городу — Бергш Гладбаху, находящемуся в земле Северный Рейн-Вестфалия, недалеко от Кельна.

В марте 1997 года делегация Института Европы по приглашению городских властей Бергш Гладбаха в течение недели находилась в этом городе и знакомилась с деятельностью местных органов самоуправления на конкретных примерах. Наряду с научными сотрудниками Института в поездке участвовали представители местных органов самоуправления из Московской области — из городов Химки и Звенигород. Это помогло подойти к рассмотрению ряда проблем с практической точки зрения, в частности, применительно к российским условиям.

В ратуше Бергш Гладбаха делегацию Института Европы приняла бургомистр города г-жа М.-Т. Опладен. Во время визита были обсуждены следующие темы: основы коммунального самоуправления и административная реформа в Бергш Гладбахе, финансовая политика города, строительство социального жилья, проблемы экологии, молодежная и социальная политика в Бергш Гладбахе. В беседах приняли участие руководители соответствующих управлений города, высококвалифицированные специалисты. Делегация ознакомилась с рядом объектов коммунального хозяйства. Кроме того, состоялась встреча с руководством Германского союза городов и общин, расположенного в Дюссельдорфе. Как известно, Бергш Гладбах является членом этого общественного союза.

Основное внимание в проекте уделяется изучению следующих вопросов: принципам организации местного самоуправления, финансированию коммунального хозяйства, жилищным вопросам и социальной политике и экологии.

Во многом в данной брошюре даны ответы на них. В том числе проанализировано то место, которое занимает Бергш Гладбах в так называемом "административном триединстве" — федерация,

¹ См. доклады Института Европы РАН №№ 20, 23.

земля, коммуна. Исследованы вопросы, которые возникают в системе этого триединства. Кто помогает решить такие сложные вопросы, как изменение границы города. Изучены проблемы "поглощения" Бергши Гладбаха соседним крупным мегаполисом Кельном, а также вопросы защиты от такого возможного "поглощения" с правовой точки зрения; освещены проблемы проявления "местного патриотизма". Особое место занимает анализ городского бюджета и местных налогов. Показано, кто платит эти налоги, какое соотношение существует между прямыми и косвенными налогами, каковы специфические отличия налогообложения в Бергши Гладбахе по сравнению с другими германскими городами. Кроме того, в той или иной мере, затрагиваются следующие вопросы: какие коммунальные услуги город финансирует сам; какие финансовые средства находятся в непосредственном распоряжении коммуны или общины; каковы основные тенденции в финансировании германских городов в настоящее время (соотношение централизованных и децентрализованных решений); имеются ли в городе факты коррупции среди городских чиновников, особенно, среди сотрудников финансовых ведомств; насколько серьезна в Бергши Гладбахе проблема безработицы и какими возможностями располагает город для ее решения; какие демографические изменения происходят в городе; есть ли в Бергши Гладбахе переселенцы; какая помощь оказывается им со стороны местных властей; имеются ли проблемы ассимиляции; какие органы власти занимаются вопросом получения дополнительных рабочих мест; как построена система переквалификации; за счет каких источников финансируется модернизация и развитие общественного транспорта. Существуют ли согласованные действия Бергши Гладбаха и других близлежащих прирейнских городов в решении экологических проблем.

Осуществление данного проекта, в том числе посещение Бергши Гладбаха, стало возможным благодаря поддержке одного из старейших германских фондов — Фонда имени Фридриха Эберта, который первым был президентом Веймарской республики. Активную роль при этом сыграло Московское представительство Фонда, особенно его руководитель — д-р П.Шульце.

Руководитель проекта — директор Центра германских исследований, к.э.н. В.Б.Белов, исполнители — к.э.н. К.К.Баранова и к.и.н. В.С.Рыкин; технический секретарь проекта — А.С.Добровольская. Общую редакцию осуществил член-корреспондент Российской Академии наук, профессор, д.э.н. В.Н.Шеняев.

1. КОММУНАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЕРГШИ ГЛАДБАХЕ

Общие сведения о Бергши Гладбахе

Данный рейнский город был избран в качестве "объекта" тщательного изучения не случайно. При всей своей специфике Бергши Гладбах представляет собой типичный средний город Германии со своими проблемами, характерными для большинства населенных пунктов городского типа. В результате городской и общинной реформы, проведенной в земле Северный Рейн-Вестфалия в 1974 году, к городу в начале 1975 года был присоединен ряд небольших населенных пунктов.

Бергши Гладбах находится в нескольких километрах восточнее одного из крупнейших городов Германии Кельна и насчитывает около 107 тысяч жителей. Подчиняясь административно правительству одной федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия, Бергши Гладбах входит в Германский союз городов и общин, состоящий из 15500 районных городов и общин². В этих административных образованиях живут около 43 млн. граждан, то есть свыше половины населения ФРГ.

Община Бергши Гладбаха получила права города в 1856 году. Его общая площадь - 83,12 км². С Дюссельдорфом, столицей земли, город связан скоростной железной дорогой (через Кельн). Кроме того, между Бергши Гладбахом и Кельном существует трамвайное сообщение. В городе и его окрестностях действует 21 автобусный маршрут. Протяженность городских дорог 380 км, из них 306 км находятся непосредственно в муниципальном управлении. Город имеет разветвленную канализационную сеть: смешанная вода — 33 км, загрязненная вода — 264 км, дождевая вода — 237 км. На 1 тыс. жителей приходится 536 легковых автомашин. 10,2% населения города составляют иностранцы (около 11 тыс. человек). Численность учащихся — 16 тыс. человек.

Известно, что в России существует свыше 3 тысяч городов с населением в 100-150 тысяч человек. Именно для этой категории городов опыт Бергши Гладбаха представляет особый интерес.

² Этот союз (или федерация) представляет собой негосударственную организацию, созданную на добровольных началах благодаря частной инициативе. Она берет свое начало от существовавших ранее "Имперского объединения германских городов" (1910 г.) и "Имперского объединения германских земельных общин" (1922 г.). В уставе Союза записано, что он призван учитывать интересы городов районного подчинения и общин, добиваться осуществления задач в рамках общей политики федеративного государства и земель, а также использования средств массовой информации. Он должен также организовывать и проводить обмен опытом между городами районного подчинения и общинами, консультации депутатов, избранных в органы местного самоуправления.

Органы представительной власти

Немецкие города и общины в своем правовом отношении опираются на коммунальную конституцию. Их насчитывается четыре типа. В земле Северный Рейн-Вестфалия и поныне действует так называемое "положение о директоре" — коммунальная конституция англосаксонской модели. Эта модель сегодня действует на части территории послевоенной британской зоны оккупации — в нынешних Северном Рейне-Вестфалии и Нижней Саксонии. В апреле 1946 года одним из указов оккупационных властей была учреждена система, при которой существовало два разных руководителя общины — почетный председатель — бургомистр и профессиональный руководитель — директор.

Высшим органом города и общины, в полном соответствии с принципами демократии, является коммунальный совет, избираемый гражданами на пять лет. Он в свою очередь избирает бургомистра — почетного председателя совета общины — сроком на пять лет. Бургомистр действует на общественных началах, председательствует на заседаниях коммунального совета, представляет его вовне, вместе с директором определяет повестку дня заседания совета и имеет право созывать заседание совета. В целом, полномочия бургомистра носят представительский характер.

Совет избирает сроком на восемь лет на штатную должность также и главу исполнительной власти — директора коммуны. В компетенцию директора входит подготовка и исполнение решений совета, руководство деятельностью коммунальной администрации, управление кадровыми вопросами, другие возложенные на него законом вопросы.

Картина партийного представительства в коммунальном совете Бергиш Гладбаха довольно пестрая: Христианско-демократический союз (ХДС) — 29 мест, Социал-демократическая партия Германии (СДПГ) — 15 мест, Союз 90/"зеленые" — 7 мест, Демократы 94 — 5 мест, Свободная демократическая партия Германии (СвДП) — 3 места. Бургомистром является Мария-Терезия Опладен — представительница ХДС, а ее заместителями представители от СДПГ и СвДП.

Городским директором избран д-р Ганс-Йахим Франке, чья партийная принадлежность не оглашается.

До недавнего времени городской совет возглавляли социал-демократы, но на последних выборах они уступили место христианским демократам.

Немецкие специалисты указывают на ряд несовершенств англосаксонской модели коммунальной конституции, прежде всего, в связи с узаконенной чисто представительской ролью бургомистра. Согласно новой коммунальной конституции Северного Рейна-

Вестфалии, принятой в октябре 1994 года, очередные выборы в местные органы самоуправления в 1999 году будут проходить с существенными изменениями. Будет использован механизм южногерманской коммунальной конституции: прямые выборы совета и бургомистра. Бургомистр будет обладать полными правами главы исполнительной власти города или общины сроком на пять лет, т.е. совмстит настоящие функции бургомистра и городского директора.

Структура органов исполнительной власти в городе

К началу 1997 года в Бергиш Гладбахе завершено проведение очередного этапа реформы коммунального самоуправления, которая была начата в январе 1993 года. Суть ее состояла в стремлении упростить управление города за счет упразднения ненужных бюрократических инстанций и экономии средств, отпущенных на коммунальные цели. Проведение реформы началось с перестройки работы самого городского совета: число постоянно действующих комитетов было сокращено с 12 до 9. Были оставлены следующие комитеты: главный; финансовый; контрольно-финансовый; по вопросам образования, культуры, школы, спорту; по делам молодежи (включая социальные вопросы); планирования; по вопросам строительства, транспорта, промышленности; охраны окружающей среды и сельское хозяйство; распределительный комитет. Была отменена система так называемых подкомитетов и бесчисленного количества разных комиссий. Таким образом, произошло сокращение числа заседаний совета. На совете стало больше обсуждаться вопросов стратегического характера. Решение текущих вопросов было передано в ведение городского директора, который руководит муниципалитетом города.

В 1992 году, то есть накануне коммунальной реформы, аппарат муниципалитета представлял собой довольно сложную для понимания картину. Он делился на пять управлений, каждое из которых руководило тремя-семью отделами. Ныне структура муниципалитета города выглядит следующим образом.

Городской директор		ПРЕЗИДИУМ УПРАВЛЕНИЯ Городской казначей			Советник по вопросам городского строительства		
1 отдел	2 отдел	3 отдел	4 отдел	5 отдел	6 отдел	7 отдел	8 отдел
Общие вопросы управления, плановая, налоговая служба	Финансы	Право, безопасность, порядок	Образование, культура, школа, спорт	Молодежные социальные вопросы	Пользование землей	Окружающая среда и инженерия техники	Вопросы экономического развития, жилищное строительство, земельные участки для хозяйства

Городской директор, городской казначей и советник по вопросам строительства — это самые влиятельные в городе люди. При муниципалитете на постоянной основе работает группа высококвалифицированных экспертов по различным вопросам. Эксперты привлекаются также на контрактной основе. Примечательно, что расходы на содержание аппарата остались на уровне 1992 года, то есть практически не увеличились.

Что касается коррупции городских чиновников, то за последнее десятилетие в Бергиш Гладбахе не было ни одного случая взяточничества или использования служебного положения в корыстных целях: законы настолько строгие, что любой чиновник боится пожизненных последствий проступка такого рода.

II. КОММУНАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ В БЕРГИШ ГЛАДБАХЕ

Градообразующая база города

Градообразующая база города выглядит очень сбалансированной: промышленность, городское управление, жилищно-коммунальное хозяйство, социально-культурная сфера, торговля и транспорт. Это — классический (в положительном смысле) вариант для среднего города. Сбалансированность эта достигается в первую очередь за счет важной роли, которую играет в структуре городских задач непосредственно промышленность (основная проблема российских средних городов такого же ранга, как Бергиш Гладбах).

Ведущие отрасли промышленности — производство бумаги, машиностроение, приборостроение, электротехника, производство звукоизоляционных материалов, полиграфия. В Бергиш Гладбахе находится головное предприятие старейшей в Германии бумагоделательной фирмы "Цандерс" ("Zanders"). Она имеет свои филиалы не только в Германии, но и в Великобритании и Италии. Конечная продукция фирмы — высококачественная бумага. На фабрике "Цандерс" обращает на себя внимание хорошо отлаженная система охраны окружающей среды, в частности, очистка промышленной воды. Другое известное во всей Германии предприятие — фирма "Крюгер" ("Krüger GmbH"), производящая безалкогольные напитки, диетические продукты, различные виды лекарств. Фирма поставляет оборудование в Россию, в том числе она экспортировала в Вологду оборудование для производства детского питания.

В Бергиш Гладбахе расположен целый ряд менее крупных предприятий электротехники и приборостроения, текстильной промышленности и издательского дела. Успешным оказалось открытие в 1995 году технологического парка в Муатцфельде, где уже разместилось более 70 инновационных предприятий с очень широкой специализацией от информационной и коммуникационной техники до био- и космических технологий.

Многие жители города, постоянно проживая в нем, ежедневно выезжают на работу в Кёльн, главным образом на заводы "Опель", а также в Леверкузен на химические заводы. Городские власти утверждают, что серьезных транспортных проблем при этом не возникает, так как в течение ряда лет налаженная инфраструктура функционирует хорошо.

Бергиш Гладбах, с точки зрения занятости, находится в более благополучном положении по сравнению с другими городами земли Северный Рейн-Вестфалия. В целом успешной оказалась деятельность городского руководства по привлечению в Бергиш Гладбах новых предприятий и создание дополнительных рабочих мест: за

последнее десятилетие в Бергиш Гладбахе возникло 1300 новых предприятий — в основном средних и малых.

Местность на правом берегу Рейна, где расположен Бергиш Гладбах, издавна привлекала к себе внимание людей, пожелавших жить в "городской зеленой зоне". В прошлом город славился обилием водяных мельниц, некоторые из которых "двигали" машины старой бумагоделательной фабрики. В Бергиш Гладбахе большое количество скверов, газонов, парков. Они составляют 70 процентов от общей площади города.

В городе действительно много сделано в области охраны окружающей среды. В последние годы Бергиш Гладбах и его окрестности, покрытые лесом, все чаще привлекают желающих провести здесь отпуск. Число лиц, занятых в сфере обслуживания, постоянно растет. В городе расположено несколько клиник и домов для престарелых.

В экономическом отношении высоко развиты коммунальные предприятия города. Особенно выделяются очистные сооружения "Бенингфельд". Это предприятие, оборудованное по последнему слову науки и техники, обслуживает не только город, но и весь район, биологически очищая сточные воды и канализационные выбросы. Испытывая финансовые трудности, коллектив предприятия рационализировал управление на нем, введя специальную компьютерную систему. Была сэкономлена рабочая сила, при этом жители города не понесли каких-либо дополнительных расходов.

В Бергиш Гладбахе имеется много интересных достопримечательностей, хотя в годы второй мировой войны он, как и соседний Кёльн, сильно пострадал в результате налетов англо-американской авиации. После 1945 года многие здания города были отстроены заново. Бергиш Гладбах стал полем творческой деятельности одного из самых интересных за послевоенные годы немецкого архитектора Г.Бема, который постоянно проживает в Кёльне. По его проектам были построены оригинальные современные здания - так называемый "Гражданский дом" в центре города, ратуша в Бенсберге (один из районов Бергиш Гладбаха), а также католический храм "Сердце Христа" в одном из пригородов.

В целом, можно сделать вывод о том, что при всех особенностях этого города жизнь в нем протекает, как и в подавляющем большинстве средних городов европейских стран.

У этих городов свои проблемы — жилищные, социальные, финансовые и многие другие. В целях извлечения пользы для городов России мы выяснили как эти проблемы решают органы местного самоуправления в Бергиш Гладбахе.

Жилищное строительство в Бергиш Гладбахе

Жилищное хозяйство — одна из традиционных компетенций коммуны. Последние годы в Германии происходит сокращение инвестиций в жилищное строительство. Особые трудности в этих условиях испытывают германские коммуны, на которые по сути ложится основная нагрузка по исполнению Федерального закона о жилье, согласно которому ответственность по обеспечению жильем широких слоев германского населения распределяется между федерацией, землями и коммунами. На практике, тем не менее, обеспечивать население жильем вынуждены коммуны и города.

Ситуация на рынке жилья в Бергиш Гладбахе в целом типична для Германии: в верхнем ценовом сегменте (стоимость месячной аренды жилья свыше 15 ДМ за м²) предложение превышает спрос, в то время как на рынке социального жилья (около 8,85 ДМ за м²) ситуация обратная. В Бергиш Гладбахе (с населением около 107 тыс. человек) в последние годы очередь на получение социального жилья не сокращается — ее составляют около 500-550 семей. Помимо лиц с невысоким совокупным доходом право на получение социального жилья имеют такие категории населения, как одинокие родители, многодетные семьи (в том числе иностранцы), известные иммигранты; высокий спрос на социальное жилье сохраняется из-за постоянно-го увеличения числа семей, состоящих из одного человека. В настоящее время ситуация складывается таким образом, что город не в состоянии обеспечить доступным жильем всех, имеющих на него право, но в любом случае оказывает нуждающимся посильную финансовую помощь в его приобретении.

В целом 75% всего жилья в Германии строится частными предприятиями, оставшиеся 25% государственными и муниципальными компаниями и жилищными кооперативами.

В Бергиш Гладбахе функционирует городская (коммунальная) жилищная компания Рейн-Бергиш, организованная в форме общества с ограниченной ответственностью (Rheinisch-Bergische Siedlungs-Gesellschaft m.b.H.), в котором в настоящее время городу Бергиш Гладбаху и району Рейн-Бергиш принадлежит по 44% паевого капитала общества. Цель создания подобной жилищной компании — обеспечение жильем широких слоев населения. В задачи общества входит, во-первых, строительство нового жилья, и, во-вторых, эксплуатация уже существующих объектов. Одна из немногих привилегий, которой пользуется общество, — скидка в цене на незастроенные земельные участки, приобретаемые с целью строительства на них жилых объектов: цена покупки участков для общества колеблется от 50 до 60% их рыночной стоимости. Общество готовит проект, нанимает строительный персонал, осуществляет строительство. Финанси-

рование строительства осуществляется на 75% из бюджетных средств земли Северный Рейн-Вестфалия (как правило, в виде беспроцентных займов), на 15% района Рейн-Бергиш, 10% приходится на частный капитал, конечное бремя расходов, естественно, несут пользователи социального жилья.

К концу 1995 года на балансе общества находилось 1664 квартиры, 241 гараж и офисные помещения. За 1995 год обществом была построена 151 новая квартира. Как показывает статистика, большая часть жилого фонда, находящегося в управлении общества — 2-3-х комнатные квартиры, общей площадью 49-65 м² (698), вдвое меньше квартир площадью 40-48 м² (352) и почти втрое — площадью 66-75 м² (265). Основная часть жилья предлагается обществом по цене 6,5-8,5 ДМ за м² арендной платы в месяц.

Жилищное общество Рейн-Бергиш, будучи независимой структурой, не является единственным предприятием жилищного строительства в городе Бергиш Гладбахе и районе Рейн-Бергиш. Общество функционирует в условиях конкуренции других предприятий аналогичного профиля, а с другой стороны находится под надзором городского архитектора и Олекунского совета (в который, в частности, входят представители администрации города), а также вынуждено выполнять требования строительного законодательства, которые в Германии очень жесткие. Все эти обстоятельства, безусловно, наложили свой отпечаток на высокое качество жилья, которое предлагает жителям города Жилищное общество Рейн-Бергиш. Кроме этого, следует отметить, что общество функционирует с прибылью, которая составляет почти 1 млн. ДМ в год. Этот факт демонстрирует, что выполнение социальных функций не всегда требует крупных финансовых дотаций со стороны государства. Иногда бывает достаточно предоставить эффективные льготы, чтобы сделать возможным осуществление важных государственных задач, в частности, проведение в жизнь важнейшей конституционной гарантии ФРГ — права граждан на достойные условия жизни.

Посещение строительных и жилых объектов Жилищного общества Рейн-Бергиш произвело сильное впечатление на представителей делегации Института Европы. В особенности это относится к целому комплексу многоквартирных жилых домов, построенных специально для одиноких пожилых людей. Исключительно удачно выбранное место для размещения подобного объекта в тихой живописной местности, а также хорошее качество в целом недорогих домов с лучшей стороны представляют работу сотрудников общества. Впрочем, и другие объекты социального жилья, построенные в самом городе, отличаются не только привлекательным фасадом и добротным качеством, но и абсолютно вписываются в архитектурный облик города.

Социальная политика

Федеративная Республика Германии известна своей широко разветвленной системой социальной защиты граждан. Эта система была разработана и функционирует в соответствии с конституционной гарантией на достойные условия жизни для всех жителей страны.

Система социальной защиты граждан ФРГ — многоступенчатая и носит частно-государственный характер. Так, например, один из важнейших ее элементов — социальное страхование — строится на частной основе, и на сегодняшний день, по статистике, каждый гражданин страны имеет страховой полис. Роль государства в системе социальной защиты населения сводится к социальной помощи малообеспеченным и "проблемным" слоям общества. В настоящее время, в связи с финансовыми проблемами, в том числе вызванными объединением страны в 1990 г., все большие трудности испытывает государственная система социальной поддержки населения; раздаются голоса о ее неэффективности и необходимости пересмотра. Все эти проблемы в полной мере касаются германских коммун, хотя по закону существует четкое разделение финансовых компетенций в этой сфере между федерацией, землями и коммунами, конечное исполнение этих законов ложится непосредственно на местные органы власти.

В Бергиш Гладбахе, как и в других германских коммунах, социальные расходы значительно обременяют городской административный бюджет, составляя около 24% его расходной части³.

В сфере социальной помощи населению существуют собственные коммунальные компетенции в рамках местного самоуправления и задачи, которые коммуны выполняют "по поручению" федерации и земли, получая для этого необходимые финансовые компенсации.

К числу важнейших собственных коммунальных компетенций в Германии принадлежит осуществление помощи молодежи. По настоящее время происходит это в соответствии с Коммунальным законом о помощи молодежи, действовавшим еще в гитлеровской Германии. Следует отметить, что закон носит универсальный характер и охватывает все возможные сферы, где общество может оказать влияние (не только, безусловно, финансовое) на формирование будущего поколения. В Бергиш Гладбахе, согласно бюджету, в 1997 году на оказание помощи молодежи будет истрочено 10 млн. ДМ, которые будут направлены на борьбу против молодежной безработицы; на содержание детей в ежедневных детских и юношеских учреждениях; содержание детей, которым требуется воспитание и обучение в домашних условиях или в специальных интернатах (6,7 млн. ДМ) и пр.

³ Так, в 1997 году на социальные нужды в городе планируется израсходовать 75 млн. ДМ, при размере городского административного бюджета в 317 млн. ДМ.

Кроме этого, предполагается истратить 1,7 млн. ДМ на содержание учреждений по работе с молодежью. Содержание всего управления по молодежным вопросам, включая выплату заработной платы и эксплуатационные расходы, обойдется городскому бюджету в 1997 году еще в 4,6 млн. ДМ. Таким образом, на работу с молодежью Бергшиш Гладбах истратит 16,3 млн. ДМ, т.е. 22% своего "социального бюджета" на 1997 год.

Второй важнейшей задачей германских коммун является строительство и эксплуатация детских дошкольных учреждений. В 1997 году на строительство детских садов и яслей будет израсходовано 11,6 млн. ДМ, из которых 7,6 млн. составят финансовые средства земли Северный Рейн-Вестфалия, а оставшиеся 4 млн. — собственные средства города Бергшиш Гладбах. На эксплуатацию детских дошкольных учреждений планируется затратить 34 млн. ДМ (45% расходов на социальные нужды города в 1997 г.), из которых 12 млн. составят отчисления земли Северный Рейн-Вестфалия, 5,7 млн. — взносы родителей, а оставшиеся 50% — собственные средства города. Обеспечение каждого ребенка местом в дошкольном детском учреждении, гарантированное федеральным законом, превращается, таким образом, в одну из важнейших задач местного самоуправления. В Бергшиш Гладбахе проблема стоит достаточно остро, даже при том, что детские дошкольные учреждения в городе обустроены весьма скромно.

Третьей важной задачей местного самоуправления в Бергшиш Гладбахе, которая также относится к совместным компетенциям города и земли Северный Рейн-Вестфалия, является содержание социальных общежитий для бездомных и переселенцев. В 1997 году эксплуатация этих учреждений будет стоить 6,3 млн. ДМ, из которых 2,9 млн. составят финансовые отчисления земли Северный Рейн-Вестфалия, а 2,3 млн. — плата за пользование. В настоящее время в городе функционирует 3 общежития, где преимущественно размещаются вновь прибывшие переселенцы (~ 100 чел. в год).

В рамках осуществления коммунами "переданных" задач важнейшей обязанностью местных властей является проведение в жизнь закона земли Северный Рейн-Вестфалия о помощи переселенцам, т.е. в Бергшиш Гладбахе все затраты, связанные с осуществлением этого закона, полностью компенсируются из бюджета земли Северный Рейн-Вестфалия. В 1997 году 8,1 млн. ДМ земельных финансовых отчислений будет истратено на выплату текущих финансовых компенсаций переселенцам (5,3 млн. ДМ), на помощь в случае болезней, по трудоустройству и в других случаях.

В настоящее время в городе проживает 2,5 тыс. так называемых "поздних" переселенцев (лица, переехавшие в Бергшиш Гладбах после 1 августа 1989 г.); каждый год в среднем прибывает около 100

человек. Это та категория населения, с которой работает социальное управление (отдел по вопросам интеграции переселенцев). Интеграция "поздних" переселенцев в целом протекает успешно: в настоящее время в общежитиях для переселенцев проживает всего 85 человек, и только 78 — числятся на Бирже труда как безработные. Эти цифры имеют тенденцию к сокращению. Ассимиляция переселенцев ускоряется в целом исключительно благоприятным отношением коренного населения города.

Профессиональная интеграция переселенцев, как правило, осуществляется следующим образом. На начальном этапе все иностранные переселенцы проходят шестимесячный курс немецкого языка, организуемый Биржей труда в школе д-ра Бенедикта. Затем, опыт же при помощи Биржи, переселенцы получают необходимую профессиональную подготовку в центрах по переобучению. В Бергшиш Гладбахе к таким центрам относятся: Предприятие по переобучению Немецкого союза профессиональных организаций, Академия ДЕКРА, Немецкий образовательный центр общества Красный Крест и другие.

Кроме вышеперечисленных основных коммунальных задач по социальной защите населения, город Бергшиш Гладбах осуществляет целый ряд других, менее масштабных мероприятий, как под собственную ответственность, так и "по поручению" федерации и земли Северный Рейн-Вестфалия. Следует назвать финансовое обеспечение жертв военных действий (0,6 млн. ДМ), выплату пособий на детей в рамках Федерального закона о социальной помощи (0,2 млн. ДМ) и другие мероприятия.

III. КОММУНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА

БЕРГИШ ГЛАДБАХ

Коммунальная реформа в Германии

Для исполнения разнообразного спектра задач, возложенных на муниципальные власти, в их распоряжении должно находиться достаточное количество финансовых средств. Ведение коммунальных финансов — одно из самых ответственных направлений муниципального управления: традиционно в Германии большая часть государственных задач передается на местный уровень власти (в соответствии с принципом субсидиарности), в то время как количество выделяемых средств продолжает оставаться строго ограниченным, и коммуны самостоятельно вынуждены искать пути улучшения собственного финансового положения.

Тема коммунальных финансов находится в центре острых дискуссий германских экономистов все последние 20 лет. Дело в том, что, несмотря на давние исторические традиции в этой области, после войны, частично из-за общей недооценки важности коммунального уровня в экономике страны, а точнее — роли профессионалов в коммунальном управлении, произошел общегосударственный кризис коммунальных финансов⁴. Кризис проявился в неконтролируемом росте коммунальной задолженности, темпы увеличения которой значительно превосходили аналогичные показатели федерального и региональных бюджетов, невозможности исполнять принимаемые бюджеты и отсутствии средств для исполнения коммунальных задач.

Причинами разразившегося в середине 70-х годов кризиса коммунальных финансов стало их ведение непрофессионалами, составление и принятие нереальных бюджетов, неконтролируемое покрытие бюджетного дефицита заемными средствами. Последствия кризиса ощущаются до сих пор, несмотря на все предпринятые меры.

Инструментом оздоровления местных финансов стала перманентная реформа коммунального управления. В ходе многочисленных попыток санировать местные финансы ставка традиционно делалась на сокращение управленческого аппарата, повышение эффективности его деятельности, усиление ответственности и контроля за использованием средств и "критическое осмысление" стоящих перед местным коллективом задач. На практике, как правило, реальные преобразования сводились к попыткам сокращения расходной части коммунального бюджета. Наибольшему сокращению при этом подвергалось

финансирование так называемых "добровольных" задач в рамках местного самоуправления, которые в отличие от "обязательных" задач осуществляются коммунаю по желанию в пределах имеющегося бюджета. Так, были отвергнуты многие проекты в области здравоохранения. Впервые заговорили о кризисе "социального государства" в Германии. Неблагоприятная ситуация с коммунальными финансами резко усугубилась в связи с объединением Германии в 1990 г.: начавшийся крупномасштабный трансферт финансовых средств с Запада на Восток дополнительным бременем лег на западногерманские коммуны, и без того отягощенные финансовыми проблемами. Как следствие, активизировались дискуссии о необходимости коммунального реформы.

Реформы коммунального управления в Германии — давняя проблема, в основе которой недостаточная эффективность государственного (нефирменного) управления. Во-первых, главная сложность здесь — и с ней, к сожалению, слишком хорошо знакомы российские граждане — заключается в том, что местная администрация (подобно государству) в определенных сферах является исключительным монополистом, в частности в области предоставления достаточно разнообразного спектра коммунальных услуг на определенной территории. Во-вторых, вполне нормально — и для Германии тоже, — что коммунальные власти, в соответствии с принципами репрезентативной демократии, принимают произвольные решения по вопросам, затрагивающим интересы всех граждан местного сообщества и финансируемым также в значительной степени за их счет рынка, который бы регулировал эти процессы, не существует; судебные решения не представляют весомого аргумента; местные власти просто решают, в чем нуждаются жители коммуны — в плавательном бассейне или в теннисном корте⁵. В-третьих, местные власти во многом произвольно устанавливают размер коммунальных платежей и сборов — разница по территории Германии может достигать больше 100 процентов. Ситуация, которая невозможна в условиях частной фирмы: ни один автомобильный концерн, к примеру, не может продавать свои автомобили в Мюнхене в 2 раза дороже, чем в Гамбурге. В-четвертых, для Германии, также как и для России, реальность — постоянный рост платы за коммунальные услуги; закономерно встает вопрос, насколько законопослушные немцы готовы платить все возрастаю-

⁴ Это произошло несмотря на проведение в 1969 году так называемой большой Финансовой реформы, которая имела своей целью укрепление финансовой самостоятельности местных органов власти.

⁵ Произвол местных властей — давняя проблема, с которой приходилось сосуществовать гражданам нашей страны в течение многих десятилетий. Сейчас положение начинает меняться к лучшему. Один из ярких примеров — Москва, правительство которой строит свою политику, учитывая интересы жителей города и принимая разумные решения. Так, в частности, в 1996 году в городе началось строительство 10 катков с искусственным льдом, полностью обеспеченное финансированием. Каждая спортивная школа на базе такого катка сможет принимать до 2 тыс. детей. Это бюджетные школы; родители не будут платить за обучение детей. Это принципиально важное решение, ведь хоккем, в отличие от тенниса, занимается, как правило, дети из трудных семей.

щие коммунальные тарифы. В-пятых, наконец, сложилась практика, при которой "теплые" места в местных администрациях получают бывшие важные государственные чиновники. Это "лишний" персонал, отягощающий коммунальное управление, которому нужны специалисты соответствующей квалификации. Чтобы понять эту истину, немцам потребовалось два десятилетия затяжного кризиса коммунальных финансов; российские муниципальные работники, к счастью, осознали ее всего за несколько лет; так по крайней мере говорит достаточно удачный опыт развития местного самоуправления в Москве.

Новый этап коммунальной реформы в Германии приходится на начало 90-х годов. В основе подхода к реформе — концепция Герда Баннера — тогдашнего председателя Центра по вопросам коммунального управления (KGSi), а ее цель — ликвидация пагубной "коллективной безответственности" (Gerd Banner). Характерным признаком нового этапа реформы стала необходимость "смены парадигмы" по сравнению с предыдущими попытками увеличить гибкость и эффективность коммунального управления в рамках существовавших бюрократических структур. Речь идет о замене малоэффективных централизованных административных структур системой децентрализованного управления, подразумевающей передачу полной ответственности за принятие решений и использование бюджетных средств на низовые уровни местных администраций — управлениям, ведомствам и пр. Серьезный подход, с которым германские специалисты отнеслись к коммунальной реформе, показывает: наконец-то, в полной мере осознано, что повышение эффективности коммунального управления — это не просто путь развития "базисной демократии" и гражданских инициатив, но и реальный инструмент повышения конкурентоспособности Германии перед лицом все возрастающей интернациональной конкуренции. Характерно в этой связи, что реформа — в отличие от всех предыдущих — носит ярко выраженный экономический характер. Необходимость такого подхода была определена затянувшимся бюджетно-финансовым кризисом всех уровней власти, но в его основе — изменение общих рамок условий: глобализация рынков товаров и факторов производства; снижение роли таких социальных институтов, как церковь, школа, семья; наконец, существенные изменения в системе ценностей. На первый план неизбежно выходит вопрос экономической эффективности.

В коммунальном управлении вопрос встал о "смене парадигмы" в смысле перехода от бюрократической к коммерческой модели управления. "Новая модель управления", пришедшая в Германию из Нидерландов, подразумевает полномасштабную перестройку структур и методов коммунального управления, изменения в кадровой политике. Предусматривается перевод на коммерческую основу отдельных

подразделений коммунального управления, в особенности, это относится ко всей сфере предоставления коммунальных услуг, где предстоит еще доказать конкурентоспособность и преимущества коммунальных предприятий по управлению, принципы внутренней организации которых строятся аналогично принципам управления частным предприятием, но которые продолжают входить в состав местной администрации. В методологическом отношении речь идет и о внесении элементов управления частным предприятием в само коммунальное управление. Управление — менеджмент — понимается в этой связи как управление сложной крупной хозяйственной структурой. Появляются такие понятия, как "Предприятие — город" или "Концерн — город".

Конкретная реализация коммунальной реформы на практике — дело отдельной коммуны. Оценить масштабы ее проведения по всей стране не просто, хотя существует целый ряд пилотных проектов, а Германский союз городов и другие коммунальные институты осуществляют наблюдение и консультирование по вопросам ее проведения. В целом выделяются две закономерности — чем сложнее финансовая ситуация в коммуне и чем крупнее ее размер, тем активнее протекает процесс преобразований.

Важнейший инструмент реформы коммунального управления в Германии — коммунальный бюджет. Рассмотрим этот процесс на примере такого города, как Бергшиш Гладбах.

Бюджет Бергшиш Гладбаха

Коммунальное право, действующее для города Бергшиш Гладбаха, является исключительной законодательной компетенцией земли Северный Рейн-Вестфалия, в состав которой входит город. То же самое относится и к формированию городского бюджета. Основные документы, регламентирующие в общих чертах правила бюджетного ведения в общинах Северного Рейна-Вестфалии, — Коммунальное уложение от 14 июля 1994 года и Коммунальное бюджетное уложение.

В соответствии с законом бюджетный план Бергшиш Гладбаха разрабатывается городской администрацией, обсуждается в комитете городского Совета, корректируется городской администрацией с учетом замечаний отраслевых комитетов совета, промышленных, торговых, ремесленных и сельскохозяйственных палат, земельного ведомства по финансовому надзору и утверждается на заседании городского совета.

Активные попытки проведения коммунальной реформы в Бергшиш Гладбахе во многом объясняются тяжелой финансовой ситуаци-

ей, которая, как и в других западногерманских коммунах, еще более ухудшилась после объединения Германии в 1990 г.

Приведем конкретные цифры. В 1995 г. советом был принят бюджет с доходной частью в 397 млн. ДМ, а расходной — 401 млн. ДМ. Таким образом, был запланирован — в отдельных случаях законом это разрешается — дефицит коммунального бюджета в 4 млн. ДМ. В 1996 году в проекте бюджета были заложены доходы уже в 407 млн. ДМ и расходы в 413 млн. ДМ. Такой бюджет с дефицитом в 6 млн. ДМ был отклонен ведомством по финансовому надзору земли Северный Рейн-Вестфалия как нереальный и отправлен в администрацию на переработку. В результате только в сентябре 1996 года был, наконец, принят бюджет на текущий год: его доходная и расходная части были сокращены и составили 402 млн. ДМ; дефицит бюджета не предусматривался. В 1997 году наблюдается тенденция к урезанию городского бюджета: принятый в декабре 1996 года бездефицитный коммунальный бюджет предусматривает доходную и расходную части в размере 397 млн. ДМ.

В соответствии с коммунальным бюджетным уложением, как такового, "общего" коммунального бюджета не существует: финансовые средства закладываются отдельно в административный (текущий) и в инвестиционный бюджет. Раздельное ведение административного и инвестиционного бюджетов на коммунальном уровне объясняется тем, что именно местным властям, на которых, как правило, лежит основная тяжесть текущих (в т.ч. эксплуатационных и социальных расходов), особенно сложно выделять средства на инвестиции. Всегда существует соблазн сокращения инвестиционных мероприятий. В случае, когда существует самостоятельный инвестиционный бюджет (его размер должен быть равен около 1/3 от административного), избежать инвестиционных расходов становится сложнее. Учитывая причины, которые привели к росту коммунальной задолженности в середине 70-х гг., ссуды на рынке капиталов коммуна может получать только для целей инвестирования или погашения существующей задолженности. Основными кредиторами города Бергш Гладбах на сегодняшний день являются Районная сберегательная касса Кёльна и Северогерманский земельный банк.

Принятый на 1997 год бюджет г. Бергш Гладбах выглядит следующим образом:

	в млн. ДМ
Административный бюджет	317
Инвестиционный бюджет	80
Кредиты на открытом рынке	22
Обязательства будущих лет	22
Кассовые кредиты	40

Рассмотрим структуру административного и инвестиционного бюджетов г. Бергш Гладбах в 1997 году:

1. Административный бюджет.

Шифр классификатора	Доходы (по источникам)	млн. ДМ	%
000-002	Поземельный налог	23	7
003	Промысловый налог	57	18
01	Доля от подоходного налога	95	30
04	Отчисления земли в рамках "вертикального финансового выравнивания"	30	9
05	Отчисления земли в рамках "горизонтального финансового выравнивания"	0	0
1	Доходы от управления и эксплуатации	73	23
2	Другие финансовые мероприятия, из них	39	13
21-22	Доходы от собственной деятельности и концессионные сборы	25	8
Сумма		317	100
	Расходы (по целям)	млн. ДМ	%
4	Расходы на содержание персонала	73	23
5/6	Текущие расходы на управление и эксплуатацию	59	
7	Финансовые выплаты	71	22
80	Выплата процентов	16	
81	Отчисления от промышленного налога	10	3
83	Отчисления в районный бюджет	72	22
86	Отчисления в инвестиционный бюджет	11	4
	Другое	5	2
Сумма		317	100

Структура доходной части бюджета города Бергш Гладбах в целом типична для германских коммун: 80% финансовых поступлений приходится на 4 источника — подоходный налог, коммунальные налоги (промышленный и поземельный), коммунальные платежи и



сборы и отчисления "сверху" в рамках "вертикального финансового выравнивания" согласно федеральному законодательству и законодательству земли Северный Рейн-Вестфалия. Последний источник доходов города Бергиш Гладбах относительно невелик (около 9%). Финансовые отчисления в рамках "горизонтального финансового выравнивания" не заложены; это показывает, что г. Бергиш Гладбах находится в *относительно* благоприятной финансовой ситуации по сравнению с другими коммунами в земле Северный Рейн-Вестфалия (в отдельных коммунах этот источник финансовых поступлений может достигать 30% от всей доходной части местного бюджета).

Не имея права на значительные финансовые дотации со стороны земли Северный Рейн-Вестфалия и федерации, город Бергиш Гладбах активизирует собственную финансовую политику в области доходов: постоянно растут поступления от собственных коммунальных налогов, сборов и тарифов, размер которых в рамках закона определяется местными властями. Так, ставка основного коммунального налога — промыслового — за последние годы постоянно увеличивалась, хотя в Бергиш Гладбахе она и так составляет величину выше среднего по Германии (в 1996 г. — 400 пунктов, в 1997 г. — 420 пунктов, в то время как в среднем по стране — около 300 пунктов⁶). Активно город ведет себя и в хозяйственной сфере: в Бергиш Гладбахе, по сравнению с другими германскими городами и коммунами, велика доля доходов, полученных от прибыли коммунальных предприятий и от концессионных сборов.

В структуре расходной части административного бюджета города Бергиш Гладбах немногим менее 1/4 (23%) приходится на расходы на содержание персонала. Это — относительно немного (в некоторых коммунах этот показатель достигает 40%). Относительно невысокий показатель расходов на содержание персонала показывает, в частности, что в Бергиш Гладбахе достаточно эффективно протекает процесс реформы в сфере коммунального управления. Относительно высокий процент выплат "наверх", на уровень района (22%), показывает, что в системе земельного "финансового выравнивания" коммуна

⁶ Величина отчисляемого предприятием коммунае промыслового налога определяется следующим образом. В целях создания единой налоговой базы существует общий для всех коммуна коэффициент начисления промыслового налога. По закону для налога на прибыль хозяйственных предприятий этот показатель равен 3%, который берется от величины прибыли за вычетом необлагаемой налогом части (36000 ДМ). Так определяется первая промежуточная величина: выплаты промыслового налога. Вторая промежуточная величина вычисляется при определении промыслового налога на капитал. Базой начисления этой части промыслового налога является общая стоимость предприятия. Для налога на промысловый капитал также существует единый для всех коммуна коэффициент начисления, равный по закону 2%. От установленной величины промыслового капитала берется 2% и, таким образом, определяется вторая промежуточная величина, необходимая для вычисления размера промыслового налога. Две промежуточные величины суммируются и от полученного значения берется процентная ставка промыслового налога, установленная представительным органом коммуны.

Бергиш Гладбах является донором, отчисляя часть своих средств в пользу менее финансово благополучных коммуна земли Северный Рейн-Вестфалия. Кроме этого, больше 10 млн. ДМ город ежегодно отчисляет в восточные земли: 5,3 млн. — в Фонд Германское единство и 2,2 млн. в качестве солидарного взноса.

II. Инвестиционный бюджет.

Шифр классификатора	Доходы (по источникам)	млн. ДМ	%
30	Отчисления из административного бюджета	11	14
31	Доходы из резервного фонда	3	4
34	Доходы от реализации муниципал. собственности	9	11
35	Полшпы и сборы	3	4
36	Инвестиционные мероприятия	14	17
37	Кредиты и внутренние займы	40	50
Сумма		80	100
Расходы (по целям)		млн. ДМ	%
90	Отчисления в административный бюджет	7	9
91	Отчисления в резервный фонд	2	3
93	Приобретение собственности	8	10
94-96	Строительные мероприятия	21	26
97	Погашение кредитов и займов	28	35
98	Отчисления на инвестиции	14	17
Сумма		80	100

Для доходной части инвестиционного бюджета типичным является высокая доля кредитов и внутренних займов. В Бергиш Гладбахе, как и в других городах Германии, — это основной источник финансирования инвестиционных мероприятий.

В период финансового кризиса характерным является сокращение инвестиционных расходов: финансовых средств едва хватает на текущие выплаты. В этих условиях исключительно важно концентрировать финансовые вложения на отдельных наиболее важных направлениях. В 1997 году крупнейшими инвестиционными проекта-

ми Бергши Гладбаха стали: начало строительства противопожарной станции "Норд" (6 млн. ДМ); капиталовложения для создания необходимого количества мест в детских садах (11,5 млн. ДМ); участие в строительстве дорожно-транспортного предприятия Бенсберг (2 млн. ДМ). Остальные инвестиционные мероприятия не столь значительны.

Бюджет Бергши Гладбаха и реформа коммунального управления в городе

Бездефицитный бюджет на 1997 г., тем не менее, не может кардинально изменить неблагоприятное развитие финансовой ситуации в городе. В условиях сокращения поступлений по многим доходным статьям и постоянного роста бремени расходов продолжает увеличиваться разница в доходной и расходной статьях бюджета. Сохранение этой тенденции в ближайшем будущем не позволит добиться бездефицитного бюджета. Уже в настоящее время сбалансировать бюджет удастся лишь за счет существенных сокращений расходов на содержание персонала и постоянного повышения ставок промыслового и поземельного налога.

С другой стороны, находясь в относительно благоприятной финансовой ситуации по сравнению с другими германскими коммунальными и не имея права на существенные вливания со стороны государства, Бергши Гладбах вынужден самостоятельно искать пути улучшения своего финансового положения. В этих условиях город сделал ставку на коммунальную реформу и внедрение так называемой "Новой модели управления".

В их рамках в 1997 году город Бергши Гладбах планирует следующие мероприятия по экономии издержек и повышению доходов:

- Сокращение расходов на содержание персонала в рамках реформы 1 млн. ДМ
- Дополнительные доходы за счет повышения ставок поземельного и промыслового налога 3,4 млн. ДМ
- Дополнительная продажа городских земельных участков 5 млн. ДМ
- Пролонгирование части долга районной сберегательной кассе г.Кёльна 6 млн. ДМ
- Удержание эксплуатационных расходов на текущем уровне
- Сокращение финансирования "добровольных задач" в рамках местного самоуправления 1,3 млн. ДМ
- Сокращение выплат в рамках осуществления "социального выравнивания" на коммунальном уровне 2,3 млн. ДМ
- Сокращение размеров инвестиционного бюд-

жета по сравнению с существующей инвестиционной программой

2,2 млн. ДМ

Наряду с этими традиционными мерами санации городского бюджета, администрация Бергши Гладбаха в течение последних лет практикует вывод отдельных коммунальных предприятий и организаций из бюджетного плана. В 1992 году из городского бюджета была выведена вся городская канализационная служба с финансовым планом в 55 млн. ДМ и служба по вывозу мусора с финансовым планом в 31 млн. ДМ. Оба предприятия, функционирующие в правовом отношении как самостоятельные коммунальные предприятия, полностью самокупаются¹. Происходит это в значительной степени в связи с высокими коммунальными сборами на пользователей. Так, сборы за пользование канализационной сетью составят в 1997 году 27 млн. ДМ (~ 80% эксплуатационных затрат), а сборы за вывоз мусора — 23 млн. ДМ (85%).

Кроме этого, за последние четыре года, из городского бюджета были выведены "Дом музыки города Бергши Гладбаха" с финансовым планом 4 млн. ДМ, "Художественная галерея города Бергши Гладбаха" — 2 млн. ДМ, "Городская библиотека Бергши Гладбаха" — 3 млн. ДМ, "Народная школа Бергши Гладбаха" — 3 млн. ДМ.

Доходы этих предприятий формируются практически полностью за счет городских дотаций — самофинансирование учреждений подобного профиля невозможно. В определенной степени — это эксперимент в рамках коммерциализации коммунального управления, призванный повысить эффективность их деятельности и стимулировать их собственные усилия по привлечению заинтересованных инвесторов.

В 1997 году советом Бергши Гладбаха было принято решение о переводе следующих сфер коммунальной деятельности на альтернативные правовые формы функционирования. Речь идет, во-первых, о развитой в городе системе открытых и крытых бассейнов (которые в Бергши Гладбахе приносят прибыль) и, во-вторых, о спасательной службе и пожарной охране. Одним из преимуществ вывода все новых сфер деятельности из городского бюджета и перевода их в ранг самостоятельных предприятий с собственным финансовым планом, безусловно, является повышение прозрачности их доходной и расходной части, что в общем бюджете затруднено из-за действующего принципа покрытия "всех расходов всеми доходами".

Наряду с мерами по оптимизации правовой формы деятельности коммунальных предприятий предполагается целый ряд внутрен-

¹ Предприятие канализационной службы Бергши Гладбаха планирует закончить 1997 год с прибылью 3 млн. ДМ, которые предполагается израсходовать на инвестиционные мероприятия.

них мероприятий по повышению эффективности коммунального управления, из которых в соответствии с принципом децентрализации городского управления следует назвать следующие:

- передача всей финансовой ответственности за реализацию принятого бюджета на уровень управлений администрации (после реформы их осталось всего 8);

- решение о ведении управлениями постоянного мониторинга возникающего бюджетного дефицита с целью его своевременного предотвращения;

- сверхдоходы, полученные в результате успешных действий управлений, на 60% остаются в распоряжении управлений как экономический стимул, а на 40% передаются в общий бюджет;

- общая ориентация на повышение конкурентоспособности; в качестве образца рассматриваются частные предприятия по предоставлению услуг; разработка концепций по продвижению товаров и услуг, предоставляемых коммунальными властями;

- создание системы гарантирования полной прозрачности всего бюджетного процесса и другие.

Именно последняя группа мероприятий является пока скромным, но реальным вкладом города Бергеш Гладбах во внедрение "Новой модели управления" на коммунальном уровне в целях обеспечения не только гарантированного гражданам Конституцией страны права на "достойный человека экономический строй", но и на достойное человека местное управление.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эксперты Института Европы, посетив типичный для Германии средний город Бергеш Гладбах, познакомились с практикой местного самоуправления. Присутствие в делегации представителей администраций подмосковных городов (Химки и Звенигорода) позволило выделить наиболее интересные с точки зрения российских местных руководителей черты германского коммунального самоуправления, среди которых:

- полная деполитизация системы управления на местном уровне;

- существование германских городов и общин в условиях перманентной бюджетной задолженности и нехватки доходных средств для финансирования расходных статей бюджета — ситуация характерная для большинства российских районов, городов, сельских и поселковых советов;

- признание германскими специалистами в области коммунального управления и практическими работниками факта, что одной из основных причин наличия современных финансовых трудностей стала недооценка общей роли местного уровня власти в целом и места профессионалов в местной администрации (в первую очередь, в области финансового планирования). К сожалению, эта ошибка, характерная и для России: ее последствия, как показывает германский опыт, могут оказать негативное влияние на развитие политической и социально-экономической ситуации во всем государстве в целом;

- германские коммуны и города, с другой стороны, вынуждены нести тяжелейшее бремя расходов, большую часть которых по-прежнему составляют текущие расходы на содержание персонала, эксплуатацию и социальные выплаты. В этих условиях разумно раздельное ведение административного (текущего) и инвестиционного бюджетов — только так можно гарантировать стабильные ежегодные инвестиции в коммунальную экономику;

- одна из основных проблем средних российских городов, находящихся вблизи крупного центра (в частности, Москва и Подмосквье), — поиск модели оптимального сосуществования с этим центром. В Германии в принципе такая проблема тоже существует, но не так остро. Опыт Бергеш Гладбаха, в частности, показывает: чтобы избежать проблем, связанных с близостью крупного центра (Кёльн), средний город должен суметь сохранить "собственное лицо". Бергеш Гладбах сумел предпринять в этом направлении следующие шаги:

- разместить на своей территории несколько крупных промышленных предприятий с уникальной специализацией ("Цандер", "Крюгер" и др.), которые являются главными "поставщиками" рабочих мест для города;

— основать технологический парк в Муатцфельде с целью привлечения новых предприятий современных высокотехнологичных отраслей производства;

— широко использовать давно знаменитые рекреационные преимущества местных горно-лесных ландшафтов, создав разветвленную инфраструктуру для туризма и отдыха, а также для проживания и лечения лиц преклонного возраста;

— создать и сохранить собственными архитектурный облик города: Бергши Гладбах — типичный германский средний город, в котором удачно сочетается "старая" и "новая" архитектура. Новый послевоенный облик города сформировался под влиянием одного архитектора — профессора Генриха Бёма, местного уроженца;

— Бергши Гладбаху удается идти в ногу со временем даже в условиях жесткого финансового кризиса: концентрируя свои финансовые возможности, город сумел осуществить важное природоохранное мероприятие — реконструкцию очистных сооружений "Беннигфельд", которая стоила городу при финансовой помощи земли Северный Рейн-Вестфалия около 40 млн. ДМ.

• понятие "бесплатное" жилье, характерное для России, в Германии не существует — лицам с невысоким уровнем дохода предоставляется право на аренду на льготных условиях так называемого социального жилья, на которое сохраняется очередь (например, в Бергши Гладбахе 500-550 семей); социальное жилье строится, как правило, коммунальными жилищными обществами (в Бергши Гладбахе — жилищное общество с ограниченной ответственностью Рейн-Бергши) за счет беспроцентных ссуд из земельных бюджетов; относительно невысокие цены на социальное жилье (в среднем ниже 8,85 ДМ/м² в месяц) и его хорошее качество можно объяснить рядом условий, определяющих деятельность коммунальных жилищных обществ, таких как:

— независимый правовой статус;

— функционирование в условиях конкуренции других предприятий аналогичного профиля;

— надзор городских властей (город Бергши Гладбах и район Рейн-Бергши — основные учредители общества), городского архитектора, подчинение строгому строительному законодательству;

— получение льгот от города в виде приобретения земельных участков по цене, составляющей 60% их рыночной стоимости;

• в Бергши Гладбахе, как и в других городах и общинах Германии, осуществление социальной защиты граждан значительно обременяет городской бюджет: на мероприятия этой сферы в 1997 г. будет израсходовано 24% годового административного и 17% инвестиционного бюджетов; ухудшение общегосударственной финансовой ситуации негативно сказывается на положении коммун, в частности, в соци-

альной сфере. Практикой становится ситуация, типичная для России, когда федерация передает коммунальному исполнению важных социальных законов, не обеспечивая необходимого финансирования (бюджет Бергши Гладбаха показывает, что финансирование "переданных" задач в отдельных случаях достигает лишь 50% их совокупного объема);

• в системе "финансового выравнивания" Германии Бергши Гладбах является "донором", не имея права на значительные финансовые вливания со стороны государства. В настоящее время город вынужден активизировать собственную политику, активно включившись в проведение коммунальной реформы;

• среди новых элементов, отличающих современный этап перманентной реформы коммунального управления в Германии, который носит ярко выраженный финансово-экономический характер, можно выделить:

— решительное стремление ликвидировать монопольное положение местных администраций, наносящих огромный вред эффективности коммунального управления и попросту унижающее для рядовых граждан города;

— активное внедрение элементов управления коммерческим предприятием в коммунальное управление;

— углубление правовой и финансовой децентрализации в коммунальном управлении: концентрация ответственности за принятие решений и распоряжение финансовыми средствами на уровне управлений местной администрации;

— проведение жесткого мониторинга за исполнением бюджета и обеспечения полной транспарентности всего бюджетного процесса;

— борьбу за "чистоту" рядов коммунальных управленцев с профессионалами на ключевых постах и др.

В заключение хотелось бы добавить, что авторы данного исследования поставили перед собой определенную задачу — в общих чертах познакомить читателя с типичным средним германским городом, рассказав о структуре его управления, общих проблемах, сосредоточив внимание на вопросах финансирования. При всех упомянутых специфических отличиях Бергши Гладбаха от схожих российских городов на Волге или Каме, многие проблемы представляют собой общий, можно сказать "универсальный" характер. Но об этом авторы расскажут в следующих выпусках, посвященных городу. Большой интерес, например, представляют взаимоотношения города и предприятий. Не все ясно и с механизмом функционирования коммунального хозяйства, которое, на первый взгляд, в этом городе "работает" безотказно, с перспективой на будущее развитие Бергши Гладбаха. Кроме того, город Бергши Гладбах и район Рейн-Бергши — субъекты местного самоуправления. Не совсем понятно, какие практические

трудности возникают во взаимодействии по своей сути равных образований. Имеет свои рычаги воздействия на Бергиш Гладбах и ближайший крупный город — Кёльн, занимающий “промежуточное” положение между землей и коммуной. Во всем этом еще предстоит разобраться и определить, что из германского опыта можно использовать в России, механически не перенося его на русскую землю.

Подписано в печать 27.08.97 г. Усл. печ. лист 2,25	Сдано в набор 11.08.97 г. Тираж 300 Заказ 404	Формат 60х90/16 Бумага офс. № 1
--	--	---------------------------------------

Отпечатано на полиграфическом предприятии «Патент»
121873, г. Москва, Бережковская наб., 24 стр.2, тел. 240-30-11.

оригинал-макет подготовлен заказчиком