УДК 347.2/.3

Караджова М.Н.,
новый болгарский университет, Республика Болгария, доктор права
Болгария

ПУБЛИЧНОЕ – ЧАСТНОЕ: В КОНТЕКСТЕ СОБСТВЕННОСТИ, ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ И АДМИНИСТРАЦИИ

Автором подготовлен материал по работе выдающегося болгарского административиста профессора, доктора Добри Димитрова. В данной публикации обозначаются вопросы: до какой степени может дойти объем публичной собственности и видов публичной деятельности; какой должна быть защита частной собственности от направленных на нее посягательств во имя общественного интереса; каким должен быть характер государственной службы и имеет ли место дискуссия о введении нормативного разграничения государственной от публичной службы.

Ключевые слова: государственная служба, защита частной собственности, публичная служба, публичная собственность.

Правовое устройство любого государства является отражением национальных общественных условий, мировоззрения, оценок хорошего – плохого, приемлемого – неприемлемого. В то же время правовая система характеризуется консерватизмом в отношении общественных перемен (общей сложностью право в принципе отражает общественные ценности, а не создает их). Это обусловливает и медлительность в изменении системы. Как правовая, так и административная системы устойчивы, и их изменение протекает медленно, даже когда внешняя среда требует более ускоренных темпов. Поэтому привнесенные извне новые правовые идеи трудно и медленно могут трансформироваться в успешные национальные правовые нормы. Такое превращение требует их «национализации», т.е. налаживания их связи с уже «установленными» (устоявшимися) административно-правовой системой, культурой и готовностью общества. Проблемы, связанные с восприятием внешних правовых норм и конструкций, особенно актуальны ввиду постсоциалистических перемен в Болгарии начала 90-х гг. XX века с одной стороны и членства Болгарии в ЕС – с другой.

Основными отличительными конституционными особенностями в бывших европейских социалистических странах, в том числе и в Болгарии, были отсутствие политического плюрализма и реальных политических прав; отсутствие частной

собственности и, соответственно, частной экономической инициативы. Граждане, однако, находились, особенно в конце 70-х и в 80-х гг. XX века, под сплошной государственной защитой, проявляющейся в полностью бесплатных и высококачественных здравоохранении (включая профилактику и предупреждение заболеваний), образовании (на всех образовательных уровнях), поддержке материнства и лиц в неравноценном положении, равно и в работающей пенсионной системе. Гарантом этого социального государства были государственная собственность и государственное перераспределение всех доходов от нее.

Еще в первые годы переходного периода были восстановлены в полном объеме отрицаемые во время социализма политические права, были воздвигнуты конституционные и нормативные нормы для восстановления частной собственности посредством способов реституции и приватизации. Разгосударствление, однако, постепенно привело само же государство к невозможности реализовать свою социальную поддержку, несмотря на то, что она, в силу конституционного текста, декларирована как основная обязанность публичных властей и публичных институтов.

После более чем двадцатилетнего периода политических и нормативных блужданий все больше бросается в глаза отсутствие ясности относительно размера и вида публичной собственности. Призывы Западной Европы о приватизации публичного сектора в 70-ых и 80-ых гг., привнесенные в Восточную Европу в начале 90-ых, представляются в какой-то степени чуждыми и недостаточно полезными. Приватизация в Восточной Европе всего и любой ценой оказывается скопированной чуждой моделью, оставшейся непонятой, как осталась непонятой и невозможность привнести и скопировать эту модель. Политические мантры, что «все так делают», т.е. что все приватизируют всё, и что этого требуют у нас извне, оказались если не полностью, то частично ненастоящими и вредными. В Восточной Европе, и в частности в Болгарии наблюдается не только приватизация в смысле установленных во всем мире взглядов, но и деэтатизация, при которой государство отказывается от определенных секторов в экономике. Таким образом, налицо одновременно как разгосударствление собственности, так и разгосударствление видов деятельности (в последнем случае государству следовало бы сохранить за собой только контрольные правомочия; какими они будут — регистрационными, разрешительными или ограничительными, — это все еще вопрос нормативного дефицита).

Тотальная приватизация публичного сектора ставит государство и муниципалитеты в Болгарии перед невозможностью реализовать конституционно установленные для граждан социальные права, поскольку публичные институты не обладают ресурсами для этих видов деятельности. Государство не смогло бы реализовать свою социальную функцию, полагаясь единственно на перераспределение налоговых поступлений. Тем более, что в отличие от социалистических конституций, после 90-х гг. XX века труд предусматривается только как право граждан государства, а не как их обязанность, установленная для всех трудоспособных лиц.

Отсутствие или недостаточное наличие публичной собственности ставит государство/муниципалитеты в положение или отказаться от взглядов на социальное государство в объеме, установленном европейской правовой мыслью и ценностью за последнее столетие, или повернуться к способам национализации и этатизации, ссылаясь на приоритет общественного интереса перед частным.

Частная собственность в Болгарии после двадцатилетнего перехода также продолжает пребывать в состоянии неясного статута и защиты. Эта неясность, однако, существует не только в постсоциалистических государствах: право на собственность как основное право человека со временем трансформируется из священного и неприкосновенного права в право, утратившее большую часть своей неприкосновенности вследствие современной социальной политики. В государствах, где возможности лишения права на собственность в интересах общества (под видом национализации или под видом экспроприации) необоснованы или обложение доходов чрезмерно, дело доходит до напряжения и отсутствия мотивации для разделения идеи развития социального государства любой ценой. Закрепляется понимание, что перераспределение средств, полученных в основном за счет взносов корректного налогоплательщика, в сторону социальных групп, поддержка которых не характеризуется ясно выраженным общественным согласием (напр. недостаточно образованные общественные слои, прочно

попадающие в группу безработных) ставит того самого налогоплательщика в дискриминационное положение. Распределение доходов от его труда реально зачастую не приводит к реальной защите его интереса как части общего/ общественного интереса. Политическая активность, направленная на перераспределение благ, без учета степени готовности производителя этих благ поделиться ими на самом деле приводит к тому, что большие группы людей „голосуют ногами, переезжая в другое место“[1]. Примером в этом отношении может служить принятый во Франции в 2012 г. налог на богатство, предусматривающий с 2013 г. обложение граждан с доходом свыше 1 млн. евро в год 75-процентным налогом на роскошь. Последствиями этого политического заигрывания стали экспорт бизнеса из Франции в Бельгию, а в самом конце 2012 г. — объявление закона противоконституционным Конституционным советом Франции из-за нарушения принципа равноправия.

Восточная Европа заменяет рыночное регулирование плановой экономикой еще в 50-х гг. В Западной Европе медленно, но надолго утверждается убеждение, что некоторые виды деятельности и услуг нельзя реализовать только посредством рыночных правил, потому что это приводит к социальной изоляции. Так формируются и устанавливаются и основные цели при управлении видами общественной деятельности: гарантия доступа каждого члена общества к определенным услугам (образование, здравоохранение и др.); утверждение отношений солидарности — экономического, социального и территориального (когезия); подготовка к будущему — рынок краткосрочен в своих прогнозах, что делает его не подходящим для долгосрочной социальной политики: это диктует введение администрации в определенные, в том числе и экономического характера, виды деятельности.

Сегодня цель администрации — обеспечить работой правительство. С годами ее деятельность разрастается до доставки почты, обеспечения кредитов, строительства дорог, обеспечения среднего и основного образования детей. С нарастанием ожиданий и требований граждан к администрации нарастает и сама администрация, следуя ритму, заданному ей обществом. Ее фундаментальная характеристика — быть гарантом эффективного управления в качестве механизма трансформирования управленческих способов политики в прочные положительные результаты — конструирует и ее стабильную основу.

В конце XX и начале XXI в., однако, оказалось, что опираясь на философию эффективности, администрация все чаще попадает под удары обвинений в неэффективности. Все больше утверждается понимание, что общество функционировало бы гораздо лучше, если бы многие из функций и видов деятельности, осуществляемых администрацией, были бы приватизированы или реализованы посредством публично-частных партнерств (ПЧП).

Неоднократно в развитых странах подмечалось, что граждане хотят меньше управления как в отношении количества служащих в администрации, так и в отношении процентного участия государства в их личной жизни. Короче говоря, меньше бюрократии. Они хотят платить меньшие налоги, но в то же время их желание в отношении увеличения предлагаемых администрацией услуг равно и повышения их качества неустанно нарастает. С годами правительство отвечает за гораздо больше вещей, нежели упрощенное управление программами. На самом деле инструментарий эффективности разворачивается в значительно более амбициозной миссии, элементы которой все более связаны между собой связями между правительственными агентствами, юрисдикциями, частным бизнесом, неправительственными организациями /НПО/ и самими гражданами — т.е. речь идет о среде, все менее толерантной к расходованию общественных средств на всякие цели.

Часть авторов определяет эти процессы как оптимизацию функций органов исполнительной власти[2], притом под этим подразумевается и предоставление отдельных функций, осуществляемых публичными властями, частным лицам. В немецком административном праве государственное управление делится на непосредственное и опосредованное. При непосредственном государственном управлении государство реализует свои функции посредством государственных органов и учреждений[3], в то время как при опосредованном государственном управлении государство реализует свои функции посредством других субъектов: юридических лиц публичного права (корпораций, учреждений, фондов) и субъектов гражданского права (юридических и физических лиц)[4].

В то же время, может быть, самым большим изменением в функциях администра-

ции по сравнению с периодом, имевшим место сто лет назад как в публичном, так и в частном секторе, является драматическое нарастание организационной взаимной зависимости. Многие организации развиваются от производственной деятельности в сторону информационной. Это производит "некую развивающуюся экосистему" как один теоретик описал изменяющийся частный сектор. Эта взаимная зависимость изменяет радикальным образом работу государственных служащих, которые теперь не только должны обладать способностью управлять функциями своих собственных агентств, но также должны успевать связывать свою деятельность и функции с остальными участниками. Эти фундаментальные изменения приводят к двум важным заключениям, имеющим значение как для теории, так и для практики?

Во-первых, нарастание взаимной зависимости государственных агентств и министерств означает, что администрация должна расходовать гораздо больше времени на управление связями между самими агентствами. Развитие внешних связей между организациями приведет и к разделению ответственности за результаты. Это будет столь важным, как и поддержка связей внутри самой организации.

Во-вторых, нарастание взаимной зависимости разных видов администрации в высшей степени усложняет работу по обеспечению финансовой подотчетности. На практике применение любой программы, обладающей реальной стоимостью, сейчас зависит от многостороннего партнерства. На самом деле парадокс при кампании по приватизации правительственных видов деятельности заключается в том, что чем больше правительство полагается на частный и неправительственный сектор, тем больше границы между секторами на самом деле становятся все более размытыми и неясными. Чем больше нарастает взаимная зависимость, тем больше затуманивается финансовая подотчетность. Что касается партнеров, участвующих в применении общественных программ, то обязанности каждого из участников в отношении конечного результата реально уменьшаются. Возникает, однако, основной вопрос: когда каждый отвечает за что-то, есть ли в сущности ответственный?

Реализация части деятельности общественными/публичными предприятиями во времени показывает существенные преимущества перед рыночным регулированием деятельности, определяемой как услуги общего интереса: предвидение и устойчивость публичной политики; общественным предприятиям не присущи амбиции развернуться в большие корпорации. В то же время они сохраняют уникальность, соответствующую специфике данного населенного пункта (что имеет исключительно важное значение для муниципальных предприятий).

В то же время нет ясных взглядов на то, каким должен быть профиль государственного служащего при реализации этих процессов. Каким должен быть искомый образ при рекрутировании кандидатов на государственную службу? Нет и ясных взглядов на то, какими личностными умениями должны обладать государственные служащие, причем нормативная практика фокусируется только на этических стандартах как в отношении администрации и сослуживцев, так и в отношении граждан. Вводятся требования к профессиональным качествам служащих, которые с трудом можно обосновать, как, например, обладание лидерскими умениями служащими на руководящих должностях в государственной администрации. Наблюдается тенденция к элементаризации отношений гражданин — государство и сведению их к отношениям клиент — обслуживающая администрация. Введение понятия „гражданин" в современном обществе придает новый статут личности вообще в публично-правовых отношениях. Его необоснованное упразднение и замена модными терминами приводит к убыткам как для граждан как таковых, так и для государственных служащих, призванных гарантировать и реализовать в своей сфере компетентности эти права, а не сервировать услуги.

В этом контексте государственных служащих следует включать в разные виды обучения, дающие им возможность расширять не только свои строго профессиональные знания, умения и компетенции, но и включать в образовательные курсы, разделяющие ценности и принципы либерального образования и перекликающиеся с ключевыми компетенциями ЕКР в области культуры, творческих проявлений, социальной и гражданской компетентности. Статут государственной службы требует его формализации в юридическом тексте. Такие курсы дали бы государственным служащим лучшую возможность различать адекватно как Sein (существующее), так и правое Sollen (должно быть).

Это должно стать частью современного профиля государственного служащего, построенного на классических ценностях. Введение публичных предприятий (муниципальных или государственных) представляется правовой и политической возможностью распределения социальной корпоративной ответственности.

Все вышеперечисленное, возможность сделать несколько коментариев? Во-первых, до какой степени распространяется понятие „государственная служба"? Во-вторых, можно ли ограничить статут государственного служащего только по отношению к лицам, участвующим в формировании и проведении политики, а по отношению к лицам, занятых в исполнительных агентствах, на общественных предприятиях и т.п., определить правила, учитывающие их особый статут? В-третьих, можно ли определить правила, учитывающие особый статут лиц, занятых в исполнительных агентствах, на общественных предприятиях и т.п.?

Библиографический список

Фридман М., Роуз Фридман. Свободата на избора. София, 1997. СТР. 56

Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектом частного права//Правоведение, № 2. 2008, Издательство юридического факультета С.-петербургского государственного университета, стр. 65

Peine F. — J. Allgemeines Verwaltungsrect. 8. Aufl. C. F. Miller, 2006. Rn 64 — 79. Цит. по: Васильева А.Ф. Указ. соч.

Maurar H. Allgemeines Verwaltungsrect. 16. Aufl. Minchen, 2006. § 23. Rn.1; Peine F. — J. Allgemeines Verwaltungsrect ; Rn. 80 — 100,

Мицкевич Л. А. Основы административного права Германии, Красноярск, 2002, С. 43

References

Friedman, M., Rose Friedman, "Svobodata on Izbor", Sofia, 1997, p. 56

Vasilyeva, AF — "Delegation of public functions by private law," Well. "Law",. 2/2008, publishing the Law Faculty of St. Petersburg State University, p. 65

Peine F. — J. Allgemeines Verwaltungsrect. 8. Aufl. C. F. Miller, 2006. Rn 64 — 79, op. by: Vasiliev, AF

Maurar H. Allgemeines Verwaltungsrect.16. Aufl. Minchen, 2006. § 23. Rn.1; Peine F. — J. Allgemeines Verwaltungsrect; Rn. 80 — 100

Mickiewicz, LA "Principles of administrative law in Germany, Krasnoyarsk, 2002, pp 43, op. by: Vasiliev, AF Decree. cit.

[1] Фридман М., Роуз Фридман, „Свободата на избора. София, 1997. СТР. 56

[2] Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектом частного права»//«Правоведение». № 2/200. Издательство юридического факультета С.-Петербургского государственного университета, стр. 65.

[3] Peine F. — J. Allgemeines Verwaltungsrect. 8. Aufl. C. F. Miller, 2006. Rn 64 — 79, цит. по: Васильева, А.Ф. Указ. соч.

[4] Maurar H. Allgemeines Verwaltungsrect. 16. Aufl. Minchen, 2006. § 23. Rn.1; Peine F. — J. Allgemeines Verwaltungsrect ; Rn. 80 — 100, Мицкевич Л. А. сновы административного права Германии. Красноярск, 2002. С. 43, цит. по: Васильева А.Ф. Указ. соч.

Karadjova M.N., e-mail: milena_karadjova@yahoo.com, Doctor of Administrative Law and Process, New Bulgarian University (Republic of Bulgaria)

PUBLIC – PRIVATE: IN THE CONTEXT SOBSTVENOSTVENOSTI, PUBLIC SERVICES AND ADMINISTRATION

The article is prepared on the basis of the work of the prominent Bulgarian administrativist Prof. Dr. Dobri Dimitrov.

This publication tries to give the answers to the following questions: to what extent the volume of public ownership can reach; what the protection of private property should be against the encroachments aimed at it in the name of public interest; what the nature of the public service should be and whether there is a debate on the introduction of the regulatory state of differentiation of the public service.

Keywords: public service, protection of private property, public service, public property.