

**K.V. Chilkina**  
**German Experience of Social Insurance Management: Historical and Legal Aspect**

The process of communes' legal status formation in Germany as corporations of public law and their powers in the sphere of social management and insurance is investigated. The content of the category "right of self-government" according to the German legal theory is revealed. The possibility of strengthening the role of local communities as corporations of public law in the social sphere in Russia is considered.

*Key words and word-combinations:* history of social insurance in Germany, local government bodies, a community, the social sphere.

Исследуется процесс формирования правового статуса коммун (общин) в Германии в качестве корпораций публичного права и их полномочий в сфере социального управления и страхования. Раскрывается содержание категории «право самоуправления» согласно немецкой правовой теории. Рассматривается возможность усиления роли местных общин как корпораций публичного права в социальной сфере в России.

*Ключевые слова и словосочетания:* история социального обеспечения в Германии, органы местного самоуправления, община, социальная сфера.

УДК 364:368.4(430)  
ББК 65.272(4Гем)

**К.В. Чилькина**

## **НЕМЕЦКИЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**В** Германии реализуется корпоративная модель социальной политики, которая характеризуется сильными позициями органов местного самоуправления и в целом отражает особенности немецкого федерализма. В немецких университетах функционируют исследовательские центры, объектом внимания которых выступает связь науки об управлении государством и коммунального права. В частности, можно назвать университет г. Оснабрюк и действующий на его платформе Институт коммунального права и административных наук. Под коммунальным правом понимается право городов, общин и округов земли. Права общин, округов общин гарантируются абзацем 2 с. 28 Конституции ФРГ. Конституции отдельных земель гарантируют общинам право самоопределения и самоуправления. Например, в Конституции Баварии от 15 декабря 1998 г. в (ст. 11 п. 1 абз. 2) сказано, что общины – это коренные (изначальные) территориальные корпорации публичного права. Согласно п. 2 этого абзаца и статьи они имеют право в рамках закона решать собственные потребности и управлять, особенно избирать бургомистра и выборный орган [1].

Право самоуправления означает прежде всего наличие специальных органов, которые создаются общиной и действуют в ее

интересах (бургомистр и городской совет). В основу системы местного самоуправления в ФРГ положены следующие принципы: верховенство власти земли на территории этой земли; полномочия общины самостоятельно решать возникающие вопросы посредством издания местного законодательства; право общины создавать различные учреждения по своему усмотрению; право в определенных случаях в рамках федерального законодательства в принудительном порядке издавать акты управления; право общины избирать, назначать на должность, перемещать с должности на должность и снимать с должности собственный персонал; право общины в рамках федерального закона решать финансовые вопросы, относящиеся к компетенции общины; право планирования дальнейшего благоустройства общины. Общины являются корпорациями публичного права, а также могут выступать стороной в гражданско-правовых отношениях (заключать от своего лица гражданско-правовые договоры) и нести от своего лица юридическую ответственность [2, с. 11; 3].

Среди российских исследователей, специализирующихся на изучении немецкой модели местного самоуправления, следует назвать Е.В. Гриценко, которая последние двадцать лет занимается проблемами немецкого местного самоуправления, федерализма и сравнительным анализом российской и немецкой моделей местного самоуправления; М.Ю. Молчанову, исследующую социально-экономический аспект модели местного самоуправления. М.Ю. Молчанова относит модель местного самоуправления ФРГ к числу тех, которые характеризуются полномочиями муниципалитетов в сфере управления своей территорией и оказанием общественных услуг, причем эти полномочия постоянно расширяются, но не включают социальное страхование, здравоохранение и прочее. Названный специалист выделяет еще одну модель европейского федерализма, где земли (субъекты Федерации) обладают широкими полномочиями, включая и социальное страхование, и здравоохранение и т.д. Однако четких критериев различия М.Ю. Молчанова не приводит и пишет, что на практике границы описанных моделей нередко стираются [4, с. 71, 72]. Понятно, что основой самостоятельности в управлении выступают собственные доходные источники, но при сравнении российских и зарубежных практик налоговой политики М.Ю. Молчанова приходит к выводу о том, что, несмотря на конституционное право субъектов РФ самостоятельно определять источники местных налогов, власть центра в этом вопросе решающая, а у органов местного самоуправления имеются лишь незначительные фискальные полномочия, не позволяющие реализовать потенциал управления [4, с. 72].

Немецкие коммуны (общины) были традиционным субъектом социальной правовой политики: прямые носители обязанностей содержать неимущих членов общины, они еще выступали обладателями законодательной автономии. Автор прусского государственного права (на основе немецкого государственного права) Г. Шульце писал в 1872 г.: «В средние века Германия была землей свободы общин. Каждая деревня, каждый город, каждое

земельное сообщество (Landschaft) были собственными законодателями и объектами управления данного права. Ни один государственный закон не мог ограничить эту автономию, не было никакого вышестоящего надзора за самоуправлением. Государство было ничто, общины – все» [5, с. 6]. Даже если на уровне государства предпринимались попытки кодификаций (как, например, с Всеобщим земским правом для прусских государств 1794 г.), то эти кодексы имели субсидиарное действие по отношению к праву отдельных провинций [6, с. 65].

Право общины как корпорации в собственно техническом смысле состояло из полномочий принимать участие в выборе человека на должность и занимать место в системе управления общиной. Член общины, кому принадлежало право общины, назывался управомоченным общины (Gemeindeberechtigte), имеющим право голоса (Stimmberechtigte) [7, с. 51]. Правомочиям члена общины соответствовали также определенные обязанности.

Как писал Г.Ф. Пухта, «эти корпорации (городские и сельские общины. – К.Ч.) представляют государство в малом виде. Задача мудрого правительства заключается в том, чтобы, с одной стороны, предоставить им известную степень самостоятельности в управлении своими собственными делами, а с другой стороны – предупреждать изолирование и искажение самостоятельности, ведущей к ослаблению целого. <...> При общинном управлении под надзором государства является та же самая потребность, как и при государственном управлении установить ясным, определенным образом на известные случаи нормы, которым оно бы следовало. Для таких случаев, в которых общинное правление непосредственно касается интересов государства, нормы устанавливаются путем государственного законодательства для случаев, касающихся интересов общин, а государства лишь настолько, насколько община является его членом, предоставляется самим общинам (под надзором государственного управления). Вследствие этого в общинах возникает деятельность, подобная законодательству, которая называется автономией; положения, установленные в силу этой автономии, называются статутами» [8, с. 31, 32].

Во второй половине XIX в. в Германии начали разрабатываться общественно-хозяйственные теории самоуправления такими специалистами, как Л. Штейн, А. ф. Шеффле, О. ф. Гирке и другие. Как отмечают Р.С. Цейтлин и Э.В. Черняк, данные теории оказывали влияние и на российскую практику управления, однако по ряду причин, к числу которых относилась искусственная природа российского земства (оно инициировалось государственной властью), адаптировать зарубежные теорию и практику местного самоуправления в России было затруднительно [9, с. 162].

Общины, особенно городские, уже в конце XIX в. активизировались в процессе обеспечения нуждающихся. Например, в Гамбурге в 1788 г. была введена новая система призрения с целью борьбы с пауперизмом (бедностью). Был устроен сбор по особым подписным листам, с которыми обращались ко всем жителям без исключения (социальный опрос). Наиболее уважаемые граждане считали за честь ходить с этими подписными листами. Был учрежден специальный комитет из

пожизненных членов. Город был разделен на 60 округов, в каждом округе назначено по три надзирателя. Были выработаны подробные инструкции, регулирующие их деятельность, выданы печатные опросные листы для раздачи бедным, правильность ответов проверялась путем личного посещения бедных надзирателями. Были предприняты обширные исследования для того, чтобы определить, во что должно обойтись доставление бедным людям минимальных средств, необходимых для поддержания существования. Было признано, что средства, необходимые для бедного, должны быть менее средств, зарабатываемых трудящимися [10, с. 70]. Такие примеры были единичны, однако они свидетельствовали о намерениях и о способностях широких слоев населения принимать участие в практических мероприятиях по повышению качества жизни общин.

В литературе отмечается, что уже в XVI в. германский имперский сейм обязал города и общины кормить и содержать своих бедных [11, с. 42]. В конце XVIII в. во Всеобщем прусском земском уложении обязанность заботиться о бедных возлагалась на лиц, терпящих нужду, их родственников, общины, другие корпорации [12, с. 6466]. Согласно §10 и §11 указанного нормативно-правового акта городские и деревенские общины должны были заботиться о пропитании своих обедневших членов, а также замужних жен, вдов и беспризорных детей. Данная обязанность общин по обеспечению бедных переходила из закона в закон и прочно закрепилась в немецком законодательстве к середине XIX в. Статья 5 Баварского закона 1816 г. гласила, что «каждое городское сообщество, сообщество земли должно иметь собственное учреждение заботы о бедных, которое должно в первую очередь заботиться о местных бедных» [13]. Эта же самая норма закреплялась в §1 Прусского закона об обязанности организации сети учреждений о попечении бедных 1842 г. [14, с. 69, 70].

На базе общин, союзов общин строилась в XIX в. система призрения бедных, разрабатывались инструменты взаимодействия общин по вопросам обеспечения нуждающихся (в частности, болеющих), принципы такого взаимодействия. Обращают на себя внимание такие формулировки законодательства, которые свидетельствуют о гуманном отношении общества к болеющим людям. В частности, в Баварском законе 1869 г. обозначались средства, с помощью которых человеку оказывалась помощь. К их числу относились еда, одежда, содержание жилья, лекарственные средства и другое, однако в законе отмечалось, что в случае еще какой-либо потребности, удовлетворение которой имело прямое отношение к состоянию здоровья болеющего, данная потребность должна была удовлетворяться. Вместе с тем в законе постоянно звучит принцип возмездного оказания помощи. Так, в п. 1, ст. 5 Баварского закона от 29 апреля 1869 г. фиксировалось, что в случае, если болеющее лицо выздоравливало, оно обязано было возместить расходы, связанные с его содержанием и лечением, тому лицу или корпорации, которые оказывали такую помощь [15, с. 7277].

В итоге развития законодательства о попечении бедных в различных государствах, позже (с 1871 г.) вошедших в число земель, составляющих единое

Германское государство, были разработаны принципы и механизмы обеспечения нуждающихся, которые затем легли в основу законодательства об обязательном социальном страховании. В современной специальной литературе, посвященной сущности и истории становления социального государства в Германии, отмечается, что в последней трети XIX в. здесь действовали две системы социального обеспечения: система попечения о бедных и система обязательного социального страхования [16, s. 25].

В 1924 г. было принято постановление «Об обязанности обеспечения», в соответствии с которым союзы по попечению земель и союзы по попечению округов выполняли следующие задачи: социальное обеспечение инвалидов войны, родственников умерших на войне и лиц, приравненных к ним на основании закона «Об обеспечении военнослужащих и их родственников» от 12 апреля 1920 г.; обеспечение получателей пенсии по инвалидности и застрахованных служащих, в том случае, если они не относятся к числу лиц, обеспечиваемых другими учреждениями, обязанными к социальному обеспечению; обеспечение пенсионеров, получающих минимальную пенсию, и лиц, приравненных к ним; обеспечение лиц, имеющих тяжкое увечье, и лиц с сильными ограничениями трудоспособности посредством их трудовой занятости; обеспечение несовершеннолетних, нуждающихся в помощи; круглосуточное обеспечение. Согласно §1 данного постановления земля могла расширить круг задач, выполняемых союзами попечения также попечением о бедных (таким образом, законодатель максимально старался обозначить круг лиц, нуждающихся в помощи, но список таких лиц (инвалиды войны, просто инвалиды, пенсионеры по возрасту, несовершеннолетние, нуждающиеся в помощи) не является исчерпывающим, и общины продолжают нести обязанность по обеспечению всех вообще нуждающихся, проживающих на территории данной общины) [17, s. 8083]. В §7 указанного нормативно-правового акта обозначалось, что каждый нуждающийся в помощи немец должен предварительно быть поддержан тем окружным союзом попечения о бедных, в районе которого он проживал на тот момент, когда впал в нужду. На основании этого закона практически все решения по обеспечению нуждающегося принимались общинным или окружным союзом попечения (§3). Союзы попечения наделялись статусом корпорации публичного права (§4).

Обязанность общины или союза общин заботиться о нуждающихся сохранялась в законодательстве вплоть до 30-х годов XX в., когда национал-социалистическое законодательство о социальном страховании изменило круг лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию, условия такого страхования, в целом централизовало систему обязательного социального страхования.

Данный порядок обеспечения нуждающихся, где общины играют центральную роль, сохраняется в ФРГ до сих пор. Действующей Конституцией ФРГ (п. 7 ст. 74) закреплено, что государственное социальное обеспечение относится к числу областей конкурирующей законодательной компетенции [18]. Кроме того, особо оговаривается положение публичных корпораций в

области социального страхования. В соответствии с п. 2 ст. 87 Основного Закона в качестве непосредственно подчиненных Федерации корпораций публичного права действуют те учреждения социального страхования, сфера компетенции которых распространяется на территорию более чем одной земли. Учреждения социального страхования, компетенция которых распространяется за пределы одной земли, но не более трех земель, в отступление от предложения 1 действуют в качестве непосредственно подчиненных земле корпораций публичного права, если осуществляющая контроль земля была определена заинтересованными землями.

Помимо Конституции ФРГ, в отраслевом законодательстве, в частности в Социальном кодексе ФРГ (книга I, § 22), закрепляется, что в случае столкновения лица с таким социальным риском, как несчастный случай, забота о таком лице лежит, как и двести лет назад, на профессиональных и сельскохозяйственных товариществах, кассах, страхующих от несчастных случаев, созданных землями и общинами, совместными кассами земельного и местного (коммунального) уровня и кассами на этот случай Федерации [19].

Анализ некоторых источников социального права ФРГ последних двух столетий и выявление традиции использования местной общины в качестве основного обязанного субъекта по обеспечению нуждающихся лиц свидетельствует об универсальности данного института в роли гаранта социальной защищенности. Именно на местном уровне обозначается специфика источника неблагополучия населения или отдельных малых социальных групп. Представляется, что именно на местном уровне должны выработываться модели противодействия источникам бедности. В связи с этим требуется и расширение фискальных полномочий органов местного самоуправления (конечно, с контролем государственных органов) в Российской Федерации, о чем пишет М.Ю. Молчанова и в чем с ней следует согласиться. Однако следует использовать больший спектр средств, кроме расширения налоговых полномочий органов МСУ, для популяризации сферы местной политики и для привлечения населения к выработке наиболее оптимальных решений по определенным вопросам, в первую очередь в социальной сфере.

Ценность корпорации как средства оптимизации общественных отношений всегда была очевидна в экономике. Так, и современные российские авторы пишут прежде всего об экономических, торговых, промышленных корпорациях [20], то есть исследуют корпорации как институт гражданского права. Специалисты отмечают актуальность разработки правового статуса корпораций и внедрения в сферу управления принципов корпоративного управления по ряду оснований, в числе которых, например, отсутствие возможности эффективной охраны прав участников гражданских правоотношений [21, с. 214].

Представляется, что и в социальной сфере корпорации также будут оправдывать свое назначение в качестве проводника интересов лиц, столкнувшихся с социальными рисками.

Библиографический список

1. Конституция Вольной земли Баварии от 15.12.1998. URL: <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml;jsessionid=6A09282895F2A846FC267AA6975D513F.jp24?nid=0&showdoccase=1&doc.id=jlr-VerfBY1998rahmen&st=null>
2. *Гриценко Е.В.* Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002.
3. Сайт службы управления Баварии. URL: <https://www.verwaltungsservice.bayern.de/dokumente/leistung/93997242594>
4. *Молчанова М.Ю.* Теория и практика бюджетного регулирования муниципалитетов России и зарубежный опыт // *Успехи современного естествознания.* 2007. № 9.
5. *Schulze H.* Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts / H. Schulze. Leipzig, 1872. В. II.
6. *Родионова О.М.* Источники гражданского права: история и современность. Саранск, 2008.
7. *Schulze H.* Op. cit.
8. *Пухта Г.Ф.* Энциклопедия права / пер. с 6-го изд. под ред. П. Карасевича Линденбратеном. Ярославль, 1872.
9. *Цейтлин Р.С., Черняк Э.В.* «Общественно-хозяйственная теория самоуправления» и ее влияние на деятельность земств в социально-экономической сфере российского общества // *Вестник Казанского технологического университета.* 2012. Т. 15, № 2. С. 162–167.
10. *Залеский В.Ф.* Системы призрения бедных в законодательстве и практике главнейших западно-европейских государств. Б.М., 1912.
11. *Коновальцев А. С.* Организационно-правовые основы общественного призрения (на основе европейского опыта) // *История государства и права.* 2012. № 22.
12. Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten vom 5. Februar 1794. § 1. Zweiter Teil. Neunzenter Titel // *Stolleis M.* Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
13. Verordnung, das Armenwesen betr. V. 17. November 1816, Kgl. Beierisches reg. bl. 1816, 780 // *Stolleis M.* Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
14. Preussisches Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31.12.1842, PrGS, 1843, 8 // *Stolleis M.* Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
15. Bayerisches Gesetz vom 29. April 1869, die öffentliche Armen- und Krankenpflege betr., Ges. Bl. 1868/69, 1093 // *Stolleis M.* Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
16. Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland / Gerhard Bäcker... – Köln: Bund – Verl. Arbeit – Einkommen – Qualifikation. – 2., grundlegend überarb. u. erw. Aufl. s. 25.
17. Verordnung über die Fürsorgepflicht (reichsfürsorgepflichtverordnung) vom 13.02.1924, RGBI. I 100 // *Stolleis M.* Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
18. Основной закон Федеративной Республики Германии (23 мая 1949 г.). URL: <http://archive.civitas-russia.ru/upload/publication/115139390797.htm>
19. Sozialgesetzbuch. Sozialgesetzbuch [Bücher XII, Allg. Teil, Grundsicherung, Arbeitsförderung, Gem. Vorschriften; Kranken-, Renten-, UnfallVers.; Kinder-/Jugendhilfe, Rehabilitation, Verwaltungsverfahren, PflegeVers., Sozialhilfe]; Textausgabe. 41, neu bearb. Aufl., Stand 6. März 2012, München, 2012.
20. *Кашианина Т.В.* Корпоративное право (право хозяйственных товариществ и обществ). М., 1999.
21. *Красильникова Т.К.* Становление правовых основ организации и деятельности корпораций в Западной Европе в средние века // *Вестник Волгоградской академии МВД России.* 2012. № 4.
22. *Летуна Т.В.* Принципы корпоративного управления в гражданском праве // *LEX RUSSICA.* 2009. Т. LXVIII, № 1.