

6. National Innovation Systems: Pilot Study of the Belgian Innovation System / OECD [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.oecd.org/sti/inno/2369659.pdf>. — Date of access: 19.01.2016.

## СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО ГЕРМАНИИ: МОДЕЛЬ САМОУПРАВЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

*Е.А. Западнюк, к.э.н., доцент кафедры экономической теории  
и мировой экономики ГТУ им. Ф. Скорины*

Немецкой модели местного самоуправления присуще свойство быть социальным государством на местном уровне, исторически восходящим к политике в отношении бедности, существовавшей в средневековых городах и являвшейся предтечей государственной социальной политики. Особенность «местного социального государства» закреплена в федеральном законе о предоставлении социальной помощи 1961 г. как «обязательная задача самоуправления», и затем в начале 70-х гг. XX в. уточнено понятие «помощь в особых жизненных обстоятельствах».

Оказание социальных услуг на муниципальном уровне традиционно определяется принципом *субсидиарности*. Социальные услуги оказываются независимыми благотворительными союзами, общественно полезными некоммерческими организациями или фондами: каритативными организациями (благотворительные организации католической церкви, содержащие приюты для инвалидов и пенсионеров, оказывающие консультации и помощь бездомным, наркоманам, имеющие спасательные службы); диакониями (благотворительные организации протестантских общин), а также «Arbeiterwohlfahrt» — немецкими союзами, занимающимися частной благотворительностью. Муниципальные образования обязаны *обеспечивать* оказание социальных услуг, но *не предоставлять* эти услуги.

Начиная с этапа становления капиталистических отношений встала задача обеспечения безопасности и снабжения местного населения и народного хозяйства через строительство и эксплуатацию водопроводов, канализационных сетей и энергоснабжающих предприятий.

В Германии города рано начали играть важную роль в оказании публичных услуг. Именно здесь муниципальные образования сформировали зачаточные формы «локального социального государства».

Организационные формы оказания муниципальными образованиями услуг для жизнеобеспечения населения представляют собой так называемые *управляемые предприятия* и *собственные предприятия муниципалитета*, которые действуют как организации публичного права, но не имеют статуса юридического лица, организационно и экономически управляются самостоятельно, а в финансово-экономическом плане составляют так называемое обособленное имущество муниципального образования. Такими формами могут быть и *юридически самостоятельные хозяйственные общества*. Последние управляются как хозяйствующие общества частного права, в частности, как общества с ограниченной ответственностью или акционерные общества.

Прототипом хозяйственной деятельности муниципальных образований в сфере жизнеобеспечения могут служить так называемые *Stadtwerke* (предприятия городского хозяйства), на которых сконцентрированы такие отрасли обеспечения жизнедеятельности, как электро-, газо-, тепло- и водоснабжение.

Развитие современного социального государства имеет социал-демократический «отпечаток»: общественный сектор в состоянии наилучшим образом претворять в жизнь крупномасштабные инфраструктурные и социальные задачи по оказанию услуг, достижению целей всеобщего благосостояния. Последнее особенно справедливо для Германии именно в силу наличия у германских муниципальных образований множества многофункциональных предприятий городского хозяйства, большая часть которых оказывает услуги жизнеобеспечения.

С появлением рынка по оказанию услуг (закон 1994 г. о страховании на случай возникновения необходимости в уходе) некоммерческие благотворительные объединения, прежде оказывавшие такие услуги, ликвидировались, уступив место частным организациям и группам само- и взаимопомощи.

Однако муниципальные образования и предприятия городского хозяйства, традиционно оказывавшие услуги по так называемому жизнеобеспечению (публичные услуги водо- и энергоснабжения, общественных перевозок, утилизации отходов), в условиях изолированных локальных рынков оказались в состоянии конфликта, связанного с политикой Евросоюза по либерализации рынков.

Под давлением политики ЕС, направленной на создание единого европейского рынка, возросшей конкуренции немецких и иностранных фирм и компаний, функционирующих в сфере снабжения,

муниципальные образования были вынуждены провести масштабную реорганизацию сферы жизнеобеспечения. Если в прошлом муниципальные образования Германии использовали в этой сфере деятельности различные организационные формы, то теперь произошли изменения в организационных структурах, направленные на создание юридически самостоятельных хозяйствующих обществ.

Муниципальные образования проявляли готовность перепоручить выполнение задач в сфере коммунальных услуг частным лицам и предприятиям, то есть речь идет об аутсорсинге или «функциональной приватизации».

В последние годы наметилась тенденция к «рекоммунализации» публичных услуг, имеющая существенные особенности в каждом секторе предоставления услуг [1]. В настоящее время муниципальные образования переживают «ренессанс» институтов по оказанию коммунальных услуг. «Маятник качнулся назад», — утверждают многие, имея в виду предыдущую фазу приватизации (функциональной и материальной) [2].

Волна приватизации, начавшаяся в 80-х гг. XX в. под лозунгом «частное лучше государственного» и обещавшая, что решение проблем частными субъектами эффективнее как с финансово-экономической позиции, так и с позиции качества, разочаровала. В муниципальной практике крепло убеждение, что выполнение этих задач муниципальными образованиями с привлечением собственного персонала дает экономически выгодные и качественные результаты, по своему экономическому рационализму превосходит частный сектор или находится на таком же уровне.

Сокращение расходов происходит посредством уменьшения транзакционных издержек, которые при передаче заказов на коммунальные услуги сторонним организациям возникали в связи с необходимостью контроля муниципальными образованиями качества предоставляемых услуг.

В руководстве муниципальных образований исходят из того, что они смогут получать дополнительные постоянные поступления за счет платежей за услуги. Опрос по выяснению причин рекоммунализации, проведенный в 2011 г. исследователями из Лейпцигского университета среди немецких городов с населением более 20 тыс. жителей, показал, что желание муниципалитетов получить дополнительные доходы от услуг опережает все прочие причины (74 % опрошенных) [3].

Такое доверие к потенциалу коммунального сектора, и прежде всего к его экономической эффективности, основано на том, что

муниципальные образования и их предприятия под давлением либерализации рынка и конкуренции проводят модернизацию своего управленческого аппарата и привлекают квалифицированных специалистов. Если в прошлом руководящие должности на предприятиях городского хозяйства считались своего рода «синекурой» для муниципальных чиновников, то теперь эти должности занимают инициативные квалифицированные кадры — профессиональные менеджеры.

При организации предоставления услуг собственными силами органы местного самоуправления получают возможность влиять на цену и качество предоставляемых услуг, а также на связанную с этим их кадровую политику. Так, например, в опросе муниципальных образований, проведенном исследователями Лейпцигского университета, желание улучшить контроль высказало подавляющее большинство респондентов (94 %) [3].

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

При этом муниципальные образования имеют возможность, используя прибыль, которую можно получить за счет собственной хозяйственной деятельности в одном секторе (например, в энергоснабжении), субсидировать дефицитные секторы муниципальных услуг (например, общественные пригородные пассажирские перевозки) и тем самым добиваться решения социально-политических задач.

В заключение отметим, что когда в муниципальных образованиях стремятся по истечении сроков действия концессионных договоров взять в управление предоставление коммунальных услуг, а также договориться с прежними концессионерами о техническом исполнении договора, то они оказываются в условиях «асимметричного» соотношения сил: им противостоят «крупные международные концерны, которые обладают таким техническим и финансовым потенциалом, с которым не идет ни в какое сравнение потенциал муниципальных образований» [4].

Рассмотренная в статье проблема реализации социальных услуг в социальном государстве Германии весьма актуальна и для условий Беларуси, в частности реформы ЖКХ, о которой так много говорят

и пишут в последнее время. Другое дело — можно ли копировать германский опыт? По-видимому, нет. Но в поисках своей модели учесть опыт Германии, безусловно, нужно и полезно.

#### **Список использованных источников**

1. *Bauer, H.* Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung / H. Bauer, C. Büchner, L. Hajasch (Hrsg.). Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge. — Potsdam: Universitätsverlag, 2012. — S. 11–31.
2. *Hall, D.* Remunicipalizatsijamunitsipal'nykhslug v Evrope / D. Hall. — 2012. — Режим доступа: [http://www.epso.org/IMG/pdf/Redraft\\_DH\\_remunicipalization\\_RU\\_.pdf](http://www.epso.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicipalization_RU_.pdf). — Дата доступа: 01.02.2016.
3. *Lenk, R.* Rekommunalisierung in der Energieversorgung / R. Lenk, O. Rottmann, R. Alprecht // Public Governance. — 2011. — № 1. — P. 6–11.
4. *Kuhlmann, S.* Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa / S. Kuhlmann. — Baden-Baden: Nomos, 2009.

#### **УЧЕТ ПРИРОДНОГО КАПИТАЛА И ЭКОСИСТЕМНЫХ УСЛУГ В ЕВРОСОЮЗЕ\***

*С. А. Зенченко, к. т. н., доцент кафедры экономики Минского филиала РЭУ им. Г. В. Плеханова*

*С. Н. Мальченко, к. х. н., начальник Центра инновационного развития Минского филиала РЭУ им. Г. В. Плеханова*

\*Исследование выполнено в рамках Соглашения n/2014-2385/001-001 номер проекта 553553-EPP-1-2014-1-BY-EPPJMO-MODULE Фонда Жана Моне программы ERASMUS+.

Концепция устойчивого развития, которая получила широкое распространение после саммита в Рио-де-Жанейро в 1992 г., дала начало разработке концепций «зеленой экономики» («green economy») и «циклической экономики» («circular economy»). В основе всех этих концепций лежит понимание ограниченности ресурсов земли, что привело к необходимости учета природного капитала.

Природные ресурсы являются составной частью природного капитала. Фактический природный капитал полностью определяет дальнейшее развитие человечества. Именно природный капитал лежит в основе производственного, финансового, интеллектуального и других видов капитала.

Природный капитал принято представлять как совокупность природных ресурсов и экосистем. В то же время нужно понимать,