

УДК 352/354:338.22

**Н.П. БЕЛЯЦКИЙ, д.экон.н., профессор, заведующий кафедрой организации и управления факультета менеджмента**УО «Белорусский государственный экономический университет», Республика Беларусь, г. Минск, пр. Партизанский, 26  
Электронный адрес: belyacki\_n@mail.ru**И. СТАЛОНЧИК, магистр**

Белостокская политехника, Республика Польша, г. Белосток, ул. Вейская, 45А

**ассистент кафедры организации и управления факультета менеджмента**УО «Белорусский государственный экономический университет», Республика Беларусь, г. Минск, пр. Партизанский, 26  
Электронный адрес: bwojsznis@pb.bialystok.pl

## ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена успешным традициям и опыту развития управления на местном уровне. Рассматриваются экономические основы взаимодействия государства и местного самоуправления; в качестве примера приводится развитие местного самоуправления в Федеративной Республике Германия.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; экономический рост; взаимодействие; традиции; предпринимательство; государство; ФРГ

Самоуправление – процесс, носящий объективный характер и существующий во все времена и во всех мирах: живом, неживом, социальном. Самоуправление в контексте кибернетики на всех уровнях – государственном, региональном, уровне отдельной организации или человека обеспечивает переход от воздействия к взаимодействию.

Действуют принципы всеобщей организации систем. Технические системы автоматического регулирования, автоматизированные системы управления производственными процессами обязаны своим существованием тем всеобщим принципам, которые составляют объективную основу самоуправления, в том числе и социальных систем: принципам обратной связи, иерархичности, необходимого разнообразия управляющей и управляемой систем.

Еще 500 лет до нашей эры греческий философ Ксенофен утешал нас сложностью познания причинно-следственных связей экономики: «Не сразу сорвали боги пред нами смертными покров тайны бытия. Но пройдет время, и, ища, обрящим мы лучшее». Время прошло. Адам Смит (1723 – 1790) обосновал исходя из положения естествознания принципы экономического либерализма, в основу которых положены неизменные законы, аналогичные законам природы. В результате стихийной, многовариантной, вероятностной игре различных сил и участников или неограниченной конкуренции происходит регулирование (взаимодействие) спроса и предложения. Свободная самоуправляемая рыночная экономика на основе конкурентной борьбы спроса и предложения оказалась наиболее успешно действующей, но не следует решению проблем экономического роста.

Понятие «самоуправление» должно быть осознанным. Выделим несколько его аспектов [2]:

- самоуправление всегда имеет место на первичных уровнях демократической государственной системы управления;
- модернизация коммунального управления есть проблема осознания ее необходимости и проблема налогов, а ее законодательное решение зависит от воли и поддержки коммунальных служащих и граждан;
- предпринимательское самоуправление служит своеобразным «мотором» богатства региона.

Государство является плохим собственником и таким же предпринимателем, но не стоит в стороне от предпринимательских структур. Это один из уроков человечества в нашем веке. Другой урок состоит в том, что в основе богатства страны находятся не ее полезные ископаемые, не ее общественный строй или численность населения, а свободное предпринимательство. Его нельзя сводить только к бизнесу, оно присуще любой человеческой деятельности и означает практическую свободу выбора деятельности и ответственности с целью получения возможно большей прибыли. Его не следует отождествлять с делячеством, а предпринимателя – с воротилой или делягой. Смелость, решительность в делах, готовность идти на риск, осуществляя нововведения, самостоятельная свободная деятельность в рамках закона характеризуют предпринимчивость, предпринимательство, предпринимательское самоуправление. В его основе лежит не политика перераспределения, а экономический рост региона.

У коммунального самоуправления, как выражения гражданской свободы в Германии, давние традиции. Своими корнями оно исходит к привилегиям вольных городов в Средневековье. Коммунальное право является делом земель. Коммунальные конституции отдельных земель по историческим причинам сильно отличаются друг от друга, но практика коммунального управления во всех федеральных землях одинакова. Опыт нельзя скопировать, но понять мы должны, чтобы преодолеть инфляцию ряда форм управленческих отношений, многообразие которых указывает на эпохальные изменения.

Самоуправление стало самой распространенной формой демократии, или формой правления народа. Форма самоуправления реализуется в рамках демократической системы на уровне решения задач местных общин (коммун). Республика – не единственный субъект государственного самоуправления. Его функции выполняются также местными органами самоуправления – органами опосредованного самоуправления. Речь идет о местных структурах самоуправления, которым передаются ограниченные полномочия сверху (от государства с сохранением контроля со стороны государства и снизу от местных органов власти).

Самоуправление касается прежде всего исполнительной ветви власти и означает, что в структуре управления община имеет право самостоятельно решать задачи на местном уровне под свою ответственность и свободна от указаний государства в соответствии с государственными законами. В области самоуправления надзор со стороны государства над общинами ограничивается контролем за соблюдением законности. Его осуществляет министерство внутренних дел земли, в состав которого входит община.

Вся власть разделена на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную [1 с. 69-73]. Исполнительная власть района делится на правящую (губернаторскую) власть и прочее управление (административную власть). Но существует еще и вертикальная ветвь власти, которая означает деление власти между федерацией, землей и коммуной. Коммуне некому больше делегировать полномочия, она вынуждена управлять всем своим хозяйством сама. Есть у нее и право на самоуправление. Государство не отстраняется от ответственности; ответственность не делегируется; государство не устраняется и от управления. Но задача государственного управления сужается до контроля за законодательством. Соблюдается один из принципов эффективного управления социальной системой: проблему надо решать как можно на более низком уровне, т.е. реализация государственной задачи должна идти снизу вверх.

Основное правило успешного государственного управления состоит в том, чтобы дать местным органам самоуправления собственную сферу предпринимательской деятельности с адекватной свободой принятия решений. Улучшение местного самоуправления ведет к экономическому росту и укреплению государственности.

Коммуна выполняет две группы задач (функций):

- общественные задачи (содержание культуры, образования, социальная защита);
- собственно самоуправленческие функции, вытекающие из задач местного самоуправления, в том числе предпринимательские.

Первая группа задач возникла в результате делегирования государственных полномочий. Их природа не носит общинный характер. Общинам поручается решение этих задач под свою ответственность. Контроль со стороны государства здесь не сводится только к соблюдению законодательства. Он более жесткий и включает в себя контроль целесообразности решений, а также их исполнения. Но прежде всего контрольный орган содействует принятию верного решения общиной. Он издает распоряжение, по которому коммуна обязуется решить определенную задачу, если община не справляется, только тогда государство берет на себя разрешение данной проблемы.

Есть несколько контрольных ведомств. Характер задач определяет контрольный орган, который вмешивается. Что касается самоуправления как такового, то единственный контрольный орган, который вмешивается в данную сферу, это земельное министерство внутренних дел. Община может обжаловать решение государственного контрольного органа. Если суд устанавливает, что контрольный орган нарушает право на самоуправление, то его решение отменяется.

Вторая группа задач вытекает из природы самой общины как предпринимателя. Государство гарантирует самоуправление, и его контроль в этой сфере менее жесткий: соблюдение законов, но не вмешательство в оценку целесообразности, регламентация задач, разрешение на перепродажу земельных участков, правила получения кредита, чтобы предотвратить чрезмерную задолженность.

Государство не вмешивается в бизнес, но экономическая сфера не исключается из-под государственного регулирования. Оно определяет правовые

рамки предпринимательской деятельности, в том числе общин. Последние могут быть учредителями только тех предприятий, которые обеспечивают жизненно важные для граждан функции снабжения теплом, водой, газом, электрической энергией, телефонной связью. Правовые ограничения предпринимательства направлены на социальную защиту наиболее слабых слоев общества. Эта защита зависит от «здоровья» экономики. Общины заинтересованы в развитии экономики больше других из-за местных налогов и рабочих мест. *Поэтому наиболее активной социальной политикой является содействие развитию экономики.*

В этих целях общины Земли Северный Рейн-Вестфалия учредили Общество по региональному содействию экономике (50% уставного фонда пришлось на доли общин и 50% принадлежат властям района). Создание такого общества в форме ООО привлекает к проблемам общины (коммуны) депутатов района (округа). Но еще больше усилий прилагают общины для привлечения предпринимателей с целью увеличения налоговых поступлений. Они стремятся продавать земли под новые рабочие места. Взаимоотношения на уровне общин включают неформальные посещения бургомистром предприятий, проведение круглых столов по содействию экономическому росту. Есть и другие мероприятия, основанные на общественных началах, добровольно с обеих сторон, неформально. Другая сторона взаимоотношений касается прямых непосредственных контактов в процессе приобретения земли предпринимателем (об этом чуть подробнее).

Если община не готова предоставить в любой момент участок для строительства, то у нее нет шансов для привлечения инвестиций; у нее очень плохой инвестиционный климат; она сама плохой предприниматель.

Мы живем в мире, где не хватает денег, но достаточно товаров, где идет борьба за инвестиции, а рынок предложения преобладает над рынком спроса. Стал весьма заметен переход от рынка продавца к рынку покупателя. Продать стало труднее, чем произвести. Поэтому для обеспечения экономического роста приоритетным становится обеспечение условий для покупателя, клиента. Сегодня на фоне ограниченного спроса конкурируют предложения многих фирм, общин, государств.

Процедура выделения земли под новое производство занимает в ФРГ до двух лет. При обсуждении плана застройки привлекаются как население, так и эксперты-консультанты. Даже простая застройка должна быть согласована со многими инстанциями (например, экологической службой, профсоюзами, торгово-промышленной палатой). Важно, что сама община, так же как и застройщик, заинтересована в ускорении выделения земли. Для привлечения предпринимателей общины нередко передают землю в бесплатное пользование, выдают дотации на инвестиции, уменьшают размер налогов на определенный срок, однако последнее невозможно чисто правовым путем. Соответствующие дотации обеспечивают общины, которые компенсируют налоги и не создают юридических проблем.

Часто решение о привлечении предпринимателя носит интуитивный характер. Но отдавать предпочтение местным предпринимателям только потому, что они местные, нельзя. Это противоречит идеям свободной конкуренции.

Общины сами определяют свои приоритеты в экономическом развитии, что соответствует идеям свободного предпринимательства.

Коммунальное самоуправление возможно настолько, насколько позволяют собственные денежные поступления. Оно ограничено рамками, которые установлены не только законами (это ограничения сверху и они устойчивы), но и наличием собственных финансовых ресурсов (это ограничения изнутри, они изменяются в зависимости от предпринимательских способностей коммуны).

Круг реального самоуправления весьма ограничен. Собственных поступлений общинам в восточных землях хватает часто только на решения общегосударственных задач. В этом случае наиболее эффективными инструментами влияния государства на коммуны являются финансовые рычаги. Если в коммуне деньги используются эффективно, то государство предоставляет ей финансовую помощь. Но есть и другая сторона: чем больше территория, тем больше у нее прав. Поэтому мелкие общины стремятся к увеличению и объединению. Стремлению общин к централизации противодействует тенденция к разукрупнению государственного управления, его децентрализация, что означает:

- наличие вертикальной ветви власти: федерации – земли – общины (города, сельские районы);
- создание обществ с ограниченной ответственностью с участием капитала общины (райсовета);
- передачу заказов на услуги частным предприятиям;
- разделение сфер ответственности, ее четкость и конкретность.

Необязательно иметь единую концепцию территориального самоуправления и административно-территориального деления. Выделяют следующие предпосылки реформ управления территориями:

- изменения сознания, переосмысление существующих отношений;
- действия в границах традиционной административной деятельности;
- гибкие органические структуры вместо жестких организационных концепций.

Ядром коммунального самоуправления служат самоорганизация и самопомощь граждан, а также их контроль.

Современное самоуправление основано на персональной ответственности. Наряду с ответственностью речь идет о мотивации, успехе, авторитете, поступках, обо всем, что предшествует становлению лидера.

В рамках права, морали и этики осуществляется единство безопасности, дисциплины и экономического роста коммуны. Средством конкретизации ответственности служат задачи, стоящие перед коммуной, и порядок их выполнения.

Механизм самоуправления направлен на достижение интересов субъекта и объекта управления, которые представлены в одном юридическом лице. Механизм самоуправления коммунами основан на демократических процессах выборов органов власти коммун. Развитие самоуправления есть следствие реализации собственности коммун. Экономически и юридически самоуправление является не следствием принадлежащего данным коммуна права собственности, а следствием осуществления их функций. Поэтому самоу-

правление – это не управление вне государственного аппарата управления, а выполнение функций управления совместно с ним на основе перераспределения ответственности и гибкости структур управления. Объектами и субъектами самоуправления являются граждане коммуны. Самоуправление характерно не только для избирателей. Внутри администрации коммуны имеет место развитие самоуправленческих начал в рамках предоставляемой самостоятельности. Сущность самоуправления проявляется наиболее заметно в развитии парламентской деятельности, в реализации ресурсов личности депутатов районного совета. Управление территориальным образованием со стороны государства, в конечном счете, направлено на развитие самоуправленческих начал соответствующей администрации. Управление и самоуправление не исключают друг друга, а, напротив, дополняют. Функции управления и самоуправления сфокусированы в одной и той же администрации, составляют единый процесс по установлению вертикальной согласованности между различными видами деятельности. Но если управление направлено на достижение целей, поставленных субъектом управления, то самоуправление означает:

- деятельность собственно объекта управления по обеспечению согласованных действий при достижении тех же целей;
- предпринимательскую деятельность администрации и парламента района по его экономическому развитию.

Сущность самоуправления состоит в реализации возможностей собственника. Поэтому собственность – еще один определитель границ самоуправления. Реальная власть коммун определяется не только законодательством, но и коммунальной собственностью.

Для внедрения самоуправления в практику местных властей недостаточно лучшей организационной формы и их разнообразия. Ни одна из этих форм не может активно развиваться без изменения управленческих отношений. Самоуправление коммуны базируется на ее экономической самостоятельности. Азами самоуправления являются выборы главы администрации коммуны. Можно влиять на эти выборы, предлагать свои кандидатуры, но механизм назначения вместо выборов значительно сужает рамки самоуправления.

Община имеет два бюджета: управленческий (или административный) и инвестиционный бюджет (капитал). Инвестиционный бюджет ограничен трудностями управленческого бюджета. У восточных земель существует проблема с балансом бюджета. Недостаточно собственных денег, экономический подъем небольшой. Почему? Плохо развито предпринимательство.

Развитие коммун в ФРГ протекало по-разному. В старых землях коммуны имеют хорошо отлаженные правовые и экономические инструменты самоуправления, они располагают собственным земельным фондом, а также необходимыми финансовыми средствами для приобретения недвижимости. Таким образом, у них есть все возможности для проведения региональной экономической и структурной политики. В новых землях в этом отношении существует немало препятствий. Так, например, после передачи военных недвижимостей в федеральный фонд их объявление к продаже, реальное участие коммун в практическом приобретении крайне затруднительно. Как следствие, низкие поступления от налога и безработица. Город Лауххамер, например,

существует за счет дотации федерации. Это свойственно для общин с безработицей. Прочные земли находятся там, где используют новые технологии и привлекают предпринимателей, что снижает безработицу. Существуют специальные общества по санированию, которые получают средства от государства.

Бюджет общины не требует утверждения на высшем уровне, но нельзя сказать, что он не зависит от государства. Значительная часть бюджета общины – это целенаправленные дотации земель и государства. Бюджет обсуждается гласно и принимается на открытых собраниях общины, что укрепляет к ней доверие в соответствии с принципами самоуправления. Граждане имеют право подавать конкретные предложения, а предприятия – опротестовать отдельные налоговые ставки, аргументируя свои действия экономическим развитием региона. Обсуждение происходит гласно. Налоговая политика в ФРГ стремится быть относительно стабильной. К слову, система налогообложения в Беларуси изменялась за последние четыре года не менее десяти раз. Но совершенно ясно, что даже полная отмена налогов не сделает конкурентоспособным предприятие, если у него нет концепции деловой активности или выживания.

Административные бюджеты общин имеют свои резервы для укрепления ликвидности и избежания кредитов. Например, в Земле Северный Рейн-Вестфалия этот резерв обязательный и составляет 2% от бюджета общины.

В ФРГ существует свыше 600 программ-мероприятий по инвестициям общин. Задача последних заключается в том, чтобы оперативно их использовать. При вступлении в рынок значительные трудности испытывают моноструктурные общины. Поэтому всегда возникает задача перехода от моноструктуры к разветвленной структуре экономики общины. Для выживания нужна смешанная структура. Город, который существует на основе только одного предприятия, например, добывающего уголь, в рыночной экономике испытывает огромные трудности экономического роста. Смешанная структура экономики необходима для того, чтобы оставлять деньги в кругообороте своего региона. Происходит многократное умножение денег: подрядчики – субподрядчики – субпоставщики.

Вместо большого скачка лучше использовать экономическую политику мелких шагов. При глубоком кризисе нужно начинать с малых шагов, с малых фирм. Выживаемость больших фирм в период их зарождения весьма малая.

Шансы на выживание имеют смешанные экономические структуры, поэтому должно быть противодействие возникновению моноструктур. Сама коммуна становится предпринимателем. Она привлекает инвесторов, готовит землю для строительных работ, обеспечивает коммуникации, создает инвестору необходимые условия для его деятельности, но не отвечает за его дальнейшую деятельность, потом только получает налоги.

Иногда коммуна непосредственно является предпринимателем, вносит деньги в уставной фонд, т.е. становится учредителем предприятия (общества с ограниченной ответственностью), например, предприятия по теплоснабжению города.

Структурная перестройка экономики района (города) с моноструктурой проходит две фазы реформ.

- во-первых, выполняются краткосрочные проекты по подготовке территорий, которые предварительно куплены у государства местными органами власти для предоставления площадей новым инвесторам;
- во-вторых, используются более продолжительные меры по санированию старых производств и использованию новых технологий. Это долгосрочные проекты.

В результате двух фаз реформ создается комплексная промышленная зона, т.н. промышленный парк, в котором продаются инвесторам участки земли с коммуникациями. Итак, город покупает участок, далее поручает фирмам их освоение (70% составляет помощь извне, 30% – собственные средства города).

После освоения земля предлагается инвесторам при условии, что они будут ее использовать для предварительно оговоренных целей. Главное – создание рабочих мест. Какие проблемы возникают? Конкуренция между коммунальщиками из-за соседства аналогичных предприятий; инвесторы нетерпеливы, а разрешение для инвестора требует времени; кроме того, и у «своих» предпринимателей весьма ограниченный капитал.

Община действует как предприниматель исходя из того, что приватизация является лучшей формой модернизации (санации), а лучшая санация та, которая обеспечивает конкурентоспособность.

Основные направления развития инфраструктуры района и, следовательно, предпринимательской деятельности местных органов власти (вложение инвестиций) состоят в расширении телекоммуникаций, инфраструктуры транспорта, снабжении энергией. Это первоочередные меры для привлечения инвесторов. Причем инвестор из любой другой страны может стать владельцем предприятий любых размеров и отраслей – от сферы обслуживания до электронной промышленности. Однако практика такова, что иностранные инвестиции, например, в экономику земли Бранденбург составляют 5%.

Опыт успешной предпринимательской деятельности районов основан на привлечении инвестиционного капитала и масштабной приватизации. Конечно, дело не только в наличии предпринимательской концепции органов самоуправления района, но и в его месторасположении, профессиональной подготовке руководства, предпринимательском духе и способностях. В самоуправлении всегда больше искусства, чем науки управления, ему не чужд инстинкт самосохранения (но этого мало).

Государственные программы поддержки предпринимательского самоуправления по принципу помощи для самопомощи обеспечиваются следующими кредитными программами:

- европейская реставрация;
- помощь для создания собственного капитала;
- поддержка капитальных вложений в новые федеральные земли;
- ссуды Европейского инвестиционного банка;
- экономическая поддержка в определенных отраслях экономики;
- поручительства, которые курируют поручительские банки земель.

В ФРГ имеется порядка 4000 кредитных институтов различной правовой формы, есть специальные институты, которые контролируют особые виды банковских сделок, например институт по кредитам. В ФРГ существуют 330 кредитных банков, на долю которых приходится около 1/4 всех банковских операций.

Совладельцем рядов банков вместе с землями являются сберкассы, которые работают по законодательству этих земель. Объем сделок этой группой банков составляет примерно 40%. Следует отметить, что все банки гарантируют запросы каждого гражданина.

Следующая группа – товарищеские банки (банки в форме товариществ), которых насчитывается около 2800. Они вправе проводить все операции: через эти банки осуществляется 15% всех сделок.

Особую группу банков составляют институты реальных кредитов. 33 банка этой группы в рамках законов об ипотеке, о кредитах и контроле за банковской деятельностью занимаются ипотечной деятельностью. Наиболее высокие требования предъявляются к ипотечным банкам, объем их сделок составляет 12%.

Развитие предпринимательской структуры ФРГ обеспечивается еще 84 торгово-промышленными палатами, сетью ремесленных палат и множеством различного рода центров менеджмента, учебных академий и обществ. Выделим из них общества содействия экономическому развитию. Их цель – прежде всего сохранение и создание рабочих мест. В задачи этих обществ входят выбор лучших форм экономического развития, курирование предприятий, оказание помощи в выборе из сотен программ содействия предпринимательству, предынвестиционные исследования, содействие инвесторам в освоении предприятий, поддержка местных предприятий.

Учредителями общества экономического содействия, например, в Берлине, являются его сенат, торгово-промышленная палата, ремесленная палата и два банка. В рамках сената осуществляется содействие реализации экономических программ. Основной экономической задачей общества выступает повышение доли внутреннего валового продукта на душу населения путем обеспечения экономической привлекательности и практического привлечения инвесторов, в том числе иностранных. Уделяется одинаковое внимание как стратегическим вопросам региональной структуризации инвестиций, так и бесплатным консультациям частных фирм. Финансирование идет со стороны сената. В свою очередь, общество оказывает содействие сенату в достижении его экономико-политических целей.

В ФРГ нет радикального рыночного хозяйства. Создание эффективной рыночной структуры в каждой земле прошло длительный этап. Общество экономического содействия предлагает инвесторам траектории движения их капиталов, помогает предпринимателям разобраться в различных программах.

Стратегический подход к коммунальному самоуправлению в ФРГ с предпринимательской точки зрения состоит в децентрализации экономической власти при одновременном обеспечении социальной направленности экономического роста.

### **Список литературы**

1. *Беляцкий Н.П.* Основы лидерства: учебник. Минск: БГЭУ, 2006.
2. *Беляцкий Н.П.* Основы предпринимательской деятельности: учеб. пособие. Минск: БГЭУ, 2012.