

ОПЫТ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОБЩИНАМИ ФРГ

В 1994 г. суммарный доход семьи из четырех человек в западных землях ФРГ составил 4905 немецких марок и 2821 — для такой модели семьи в восточных землях. Цены за последнее десятилетие выросли на 25 %, заработная плата — на 38 %, инфляция равна 3 % в год. Как видно, есть чему поучиться.

Самоуправление принадлежит к человеческому бытию, как, например, общение. Человек не может не управлять по крайней мере самим собой. Как гражданин государства, он на выборах делегирует полномочия по самоуправлению местным органам власти (снизу-вверх). В пределах этой власти они управляют районом (или общиной, коммуной). Если эти органы избраны гражданами, то речь идет о самоуправлении. При делегировании полномочий сверху-вниз речь идет об управлении. Управление нельзя понять без акции взаимодействия между людьми: кто управляется, тот действует навстречу тому, кто им управляет. Это не улица с односторонним движением. Самоуправление в пределах общины служит исходным процессом управления всем государством и не только в период выборов президента.

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 и земли — не единственные субъекты государственного самоуправления. Его функции выполняются также местными органами самоуправления. Это органы 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 немецкой структуре управления община имеет право самостоятельно решать задачи на местном уровне под свою ответственность и свободна от указаний государства, но в соответствии с государственными законами. В области самоуправления надзор со стороны государства над общинами ограничивается контролем за соблюдением законности. Этот контроль осуществляет министерство внутренних дел земли, в состав которой входит община.

Вся власть разделена на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную. Исполнительная власть района делится на правящую (губернаторскую) власть и прочее управление (административную власть). Но есть 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 функции 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 значения, в том числе предпринимательские.

Первая группа задач возникла в результате делегирования государственных полномочий. Их природа не носит общинный характер. Общинам поручается решение этих задач. Они обязаны их выполнять под свою ответственность. Контроль со стороны государства здесь не сводится только к соблюдению законодательства. Он более жесткий и включает контроль целесообразности решений, а также их исполнение. Но вначале контрольный орган содействует принятию верного решения общиной. Включается механизм помощи для самопомощи.

Контрольный орган вмешивается только тогда, когда не получается работа у самой общины. Он издает распоряжение, по которому коммуна обязуется решить определенную задачу, и 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 имеет возможность обжаловать решение государственного контрольного органа. Если суд устанавливает, что контрольный орган нарушает право на самоуправление, то его решение суд отменяет.

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

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

Круг реального самоуправления весьма ограничен. Собственных поступлений общинам в восточных землях хватает часто только на решение общегосударственных задач. В этом случае наиболее эффективными инструментами влияния государства на коммуны являются финансовые рычаги. Если в коммуне деньги используются эффективно, то государство дает ей финансовую помощь. Это тоже пример помощи для самопомощи.

Стремление к самоуправлению связано с финансовыми возможностями. Но есть и другая сторона: чем больше территория, тем больше

у нее прав. Поэтому мелкие общины стремятся к увеличению и объединению. Стремление общин к централизации противодействует тенденции к разукруплению государственного управления, его децентрализация, что означает:

наличие вертикальной ветви власти: федерация — земли — общины (города, сельские районы);

наличие системы ведомств в первичных ступенях управления;

создание обществ с ограниченной ответственностью с участием капитала общины (райсовета);

передачу заказов на услуги частным предприятиям;

разделение сфер ответственности, ее четкость и конкретность.

Единую концепцию территориального самоуправления, как и единую концепцию административно-территориального деления, иметь не обязательно. У земель есть свои концепции. Но три важнейшие предпосылки реформ управления территориями определить можно:

реформа касается, прежде всего, изменения сознания, переосмысления существующих отношений;

необходимо оставаться, по возможности, в границах традиционной административной деятельности;

гибкие органические структуры вместо жестких организационных концепций.

Авраам Линкольн сформулировал суть самоуправления следующим образом: "Людям не поможешь, если будешь для них делать то, что они сами могут сделать." Ядром коммунального самоуправления служат самоорганизация и самопомощь граждан, а также их контроль и то, что коротко определяется как ангажемент.

Современное самоуправление основано на персональной ответственности. Ответственность в контексте самоуправления выступает характеристикой его целостности и результативности, является показателем надежности самоуправленческих взаимосвязей. Ответственность в самоуправлении означает не в последнюю очередь этические обязательства перед гражданами и как избирателями, и как партнерами. В этом случае наряду с ответственностью речь идет о мотивации, успехе, авторитете, поступках, обо всем, что предшествует становлению лидера. Самоуправление можно рассматривать как менеджмент в неформальных организациях с формальным лидерством в рамках, которые заданы законами.

В рамках права, морали и этики осуществляется единство безопасности, дисциплины и экономического роста коммуны. Генеральной линией этого осуществления выступает ответственность граждан плюс демократические процедуры выборов органов управления. Средством конкретизации ответственности служат задачи, стоящие перед коммуной, и порядок их выполнения.

Самоуправление в коммунах ФРГ стало полем приложения опыта и умений бургомистра, администрации и местного парламента, их инициативы и управленческой активности по обеспечению экономического роста своей коммуны. 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 не является следствием принадлежащего данным коммунаам права собственности, а следствием осуществления их функций. Поэтому самоуправление — это не управление вне государственного аппарата управления, а выполнение функций управления совместно с ним на основе перераспределения функций, 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, ни даже всего 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 бюджет и инвестиционный бюджет (капитал). Второй бюджет ограничен трудностями первого. Восточные земли имеют проблему баланса бюджета. Мало собственных денег. Экономический подъем небольшой. Почему? Недостаточно развито предпринимательство.

Развитие коммун в ФРГ протекало по-разному. В старых землях коммуны имеют хорошо отлаженные правовые и экономические инструменты самоуправления, располагают собственным земельным фондом, а также необходимыми финансовыми средствами для приобретения недвижимости. Таким образом, они располагают возможностями 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 объявления к продаже, реальное участие коммун в практическом приобретении крайне затруднительно. Как следствие, низкие поступления от подоходного налога и безработица. Город Лауххаммер, например, существует за счет дотации федерации. Это характерно для общин с безработицей. Земли крепчают там, где используют новые технологии и привлекают предпринимателей, что снижает безработицу. Существуют специальные общества по санированию. Они получают средства от государства.

В ФРГ свыше 600 программ-мероприятий по инвестициям общин. Задача последних в том, чтобы оперативно их использовать. При вступлении в рынок значительные трудности испытывают моноструктурные общины. Где есть моноструктура, там наиболее острый кризис. Поэтому

всегда стоит задача перехода от моноструктуры к разветвленной структуре экономики общины. Нужна для выживания смешанная структура.

Город, который существует на основе только одного предприятия, например, добывающего уголь, в рыночной экономике испытывает огромные трудности экономического роста. Смешанная структура экономики нужна, чтобы оставлять деньги в кругообороте своего региона. Происходит многократное умножение денег по цепочке: подрядчики — субподрядчики — субпоставщики.

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

Шансы на выживание имеют смешанные экономические структуры. 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. Она не отвечает за его дальнейшую деятельность, потом только получает налоги.

Но есть примеры, когда 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. Стоимость 1 кв. м. колеблется от 30 до 1000 и более марок.

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, так называемый промышленный парк. В этом парке продаются инвесторам участки земли с коммуникациями. Итак, город покупает участок, далее поручает фирмам освоение этого участка. 70 % составляет помощь извне, 30 % собственные средства города, что бывает очень много для города.

После освоения земля предлагается инвесторам при условии, что они будут ее использовать для предварительно оговоренных целей. Главное здесь — создание рабочих мест. Какие проблемы возникают? Конкуренция между коммунами из-за соседства аналогичных предприятий. Далее, инвесторы нетерпеливы, а разрешение для инвестора требует времени. Проблема также и в том, что у "своих" предпринимателей весьма мало капитала.

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) состоит в расширении телекоммуникций, 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 составили только 5 %.

Опыт успешной предпринимательской деятельности районов основан на привлечении инвестиционного капитала и приватизации — всего того, что можно приватизировать. В таких районах безработица составляет 6 — 7 %, например, город Вердер. В иных районах она достигает 50 %. Конечно, дело не только в наличии предпринимательской концепции органов самоуправления района, но и в его месторасположении, профессиональной подготовке руководства, их предпринимательском духе и способностях. В самоуправлении всегда больше искусства, чем науки управления, ему не чужд инстинкт самосохранения. Но этого весьма мало.

Государственные программы поддержки предпринимательского самоуправления по принципу помощь для самопомощи обеспечиваются целой системой кредитных программ:

- европейской реставрации;
- помощи при создании собственного капитала;
- поддержки капиталовложений в новые федеральные земли;
- кредитной для средних предпринимателей;
- ссудами европейского инвестиционного банка;
- экономической поддержки в определенных отраслях экономики;
- поручительства, которые курируют поручительские банки земель.

Особая роль банков в развитии предпринимательства. Кратко можно сказать следующее. 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 330 кредитных банков, на долю которых приходится около четверти всех банковских операций.

Совладельцем ряда банков вместе с землями являются сберкассы, которые работают по законодательству этих земель. Объем сделок этой группы банков наиболее внушителен, примерно 40 %. Общее для них то, что они гарантируют запросы каждого гражданина.

Следующая группа — товарищеские банки (банки в форме товариществ). Учреждений такого рода 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 о контроле за банковской деятельностью занимаются ипотечной деятельностью. Наиболее высокие требования к ипотечным банкам. Объем их сделок составляет 12 %.

Перечень институтов, которые обеспечивают развитие предпринимательской структуры ФРГ будет полным, если назвать 84 торгово-промышленные палаты, сеть ремесленных палат и множество различного рода центров менеджмента, учебных академий и обществ. Выделим из них общества содействий экономическому развитию. Эти общества содействуют региональным экономистам. Их цель, прежде всего, в сохранении и создании рабочих мест. Сотрудники общества являются исполнителями экономического курса земли. Задачи этих обществ: выбор лучших форм экономического развития, курирование предприятий, оказание помощи в выборе из сотен программ содействия предпринимательству 6 — 7 наиболее эффективных, прединвестиционные исследования, содействия инвесторам в освоении предприятий, поддержка местных предприятий.

Понятие самоуправления должно быть во что бы то ни стало осознано. Из всего многообразия его аспектов есть смысл изначально выделить три:

самоуправление всегда имеет место на первичных уровнях демократической государственной системы управления;

модернизация коммунального управления есть проблема осознания ее необходимости и проблема налогов, а не законодательная проблема, ее 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 находится в стороне от предпринимательских структур. Это один из уроков человечества в нашем веке. Другой урок 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 сфере 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 законов характеризуют предприимчивость, предпринимательство, предпринимательское самоуправление. В его основе — не политика перераспределения, а экономический рост региона.

У коммунального самоуправления, как выражения гражданской свободы в Германии, давние традиции. Своими корнями оно нисходит 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. Их многообразие указывает на эпохальные изменения. Верные ориентиры в постоянно бурлящей воде не могут быть гарантированы, но они уже существуют внутри тех проходящих изменений, которыми охвачена Европа и вместе с ней, надеюсь, наша страна: 6 областей, 118 районов, 102 города, 109 поселков городского типа, 24,8 тыс. сельских населенных пункта.

**Кафедра экономики промышленных предприятий
Белорусского государственного экономического университета
окажет помощь в приватизации предприятий.**

Высококвалифицированные специалисты (кандидаты и доктора наук):

произведут оценку имущества предприятия;
подготовят бизнес-план (план предпринимательских намерений);
разработают проект преобразования государственного или арендного предприятия в акционерное общество;
предложат пакет учредительных документов (учредительный договор, устав, положение о ценных бумагах, положение об органах управления и др.);
окажут любые консультации по вопросам приватизации.

Обращаться по телефону 49-70-78.