

УДК 352

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

А. Н. Сергейко

аспирант

Гродненский государственный университет имени Я. Купалы

В статье обобщается опыт управления государственной и муниципальной собственностью в зарубежных странах и обосновывается возможность использования его преимуществ в практике коммунального управления современной Беларуси.

Во введении указан объект исследования – управление государственной и муниципальной собственностью. Целью исследования является выявление сильных сторон моделей управления собственностью в ряде стран Европы, Азии, Америки и обоснование направлений применения преимуществ каждой в современной Беларуси.

В основной части статьи рассматриваются базовые специфические особенности, характерные европейской, англо-американской, китайской, японской, украинской моделям управления собственностью, выявляются принципы взаимодействия между центром и территориально-обособленными образованиями в этих странах, определяются преимущества и недостатки каждой из моделей. Осмысливается белорусская модель управления собственностью с ее специфическими характерными особенностями. Доказывается целесообразность использования положительных сторон изученных моделей муниципального управления зарубежных стран в практике коммунального управления современной Беларуси. Из опыта Германии наиболее интересным представляется обязательное использование безналичных платежей, публикация бюджетов с поэтапным раскрытием доходной и расходной части, проведение открытых, конкурсных торгов по материально-техническому снабжению и оптовых продаж товаров и услуг муниципальных предприятий. Из опыта Великобритании и США может быть эффективно использован механизм прямого государственного регулирования деятельности муниципалитетов за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления вводят на своей территории с изменениями. Из опыта Китая – конкурсный отбор претендентов на замещение вакантных должностей; периодические профессиональные экзамены для служащих и предварительное тестирование для претендентов; срочность заключаемых контрактов и ротация служащих по мере изменения и усложнения стоящих перед муниципалитетами целей и задач и др.

Новизна научной статьи заключается в том, что предложены направления использования преимуществ зарубежных моделей управления собственностью в практике коммунального управления современной Беларуси.

Ключевые слова: государственное управление, муниципальное управление, коммунальная собственность, местное самоуправление, модель управления собственностью.

Введение

Проблема управления государственной собственностью является одной из самых насущных в условиях угроз и вызовов современного мира. С одной стороны, особый интерес данная проблема вызывает у практиков в контексте хозяйствующих субъектов, осуществляющих управление имуществом, принадлежащим государству, поскольку повышение эффективности управления объектами государственной собственности, в том числе коммунальной, может стать одним из способов снижения дефицита бюджета и повышения платежеспособности страны.

С другой – вопросы эффективности государственного управления собственностью находятся в центре внимания современной науки. Подтверждением тому служат работы российских ученых – “Обеспечение рациональности государственного управления” [1], “Эффективность государственной службы” [2], “Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления” [3], энциклопедический труд американских ученых и специалистов – “Эффективность государственного управления” [4].

Тема представляет актуальность, поскольку эффективность государственного управления проявляется на всех уровнях функционирования системы: от отдельной организации – до местного общества, от местного уровня – до регионального (областного), от регионального (областного) сообщества – до социальной системы и ее политической организации – государства. На каждом из уровней эффективность измеряется своими критериями, характеризующими соотношение целей и результатов, а в иной плоскости соответствие результатов интересам управляющих и управляемых, выраженных в целях.

Особый интерес вызывает проблема управления коммунальной собственностью и социально-экономический механизм повышения его эффективности.

Основная часть

Вопросы управления государственным имуществом являются важными и актуальными, и лежат в основе государственного регулирования экономики всех промышленно развитых стран. В той или иной степени именно право собственности государства используется для его прямого и косвенного воздействия на экономику страны в целом, а также выполнения государством социально-значимых функций при невозможности их исполнения на базе частной собственности. Поэтому стремление государства сохранить свое участие в важнейших и крупнейших компаниях, прямо влияющих на условия хозяйственной деятельности практически всех экономических субъектов, является естественным. Традиционно государство берет в свои руки те объекты (предприятия, отрасли, проекты и т. п.), которые важны для общества, его стабильности и поступательного развития, но не привлекательны для частного капитала. Это, как правило, капиталоемкие и наукоемкие объекты, вложения в которые могут дать отдачу лишь в отдаленном будущем. Это объекты социальной сферы, включая образование, фундаментальную науку. Это депрессивные объекты и объекты, которые позволяют государству контролировать ситуацию в экономике в целом.

Анализ опыта хозяйственных преобразований в разных странах на протяжении истории показывает, что значительно большее значение имеет не форма собственности, а конкретные механизмы управления ею [5]. Не так важна доля государственного сектора в экономике как то, как им управляют. Главным фактором, который порождает большинство проблем в сфере государственного и местного управления является несформированность новой системы управления при попытке разрушения старой. Так, например, в России, по мнению О.Г. Дмитриевой, на сегодняшний день в законодательстве, сформировавшемся в период приватизации, имеется множество противоречивых и неточных определений, отсутствуют принципы и какая-либо идеология управления государственной собственностью. Одним из следствий подобных противоречий является смешение прав и методов регулирования частной и государственной собственности. Спецификой является полное отсутствие законодательного регулирования и системы управления государственной собственностью. При этом государство как собственник почти не принимает участия в управлении, а во-вторых, почти не получает дохода от собственности. Самым слабым элементом управления государственной собственностью является управление пакетами акций государства в акционерных обществах. Вплоть до настоящего времени не принят закон об управлении пакетом акций государства в акционерных обществах, что приводит к значительному падению показателей производительности в области электроэнергетики, газовой и нефтяной промышленности, растут издержки производства [6, с. 37].

Рассмотрим механизмы управления государственной, в том числе коммунальной, собственностью в ряде наиболее развитых стран Западной Европы, Азии, Америки. Экономическая структура этих стран характеризуется сочетанием частной и государственной форм собственности. Модели управления государственной собственностью схожи. Вместе с тем ученые выделяют ряд моделей управления – европейская, немецкая, англо-американская, китайская и др. Несмотря на наметившуюся в последнее время тенденцию к сближению этих моделей, можно выделить существенные различия между ними. У каждой модели существуют свои особенности, а также сильные и слабые стороны. В каждой отдельно взятой стране государственное и муниципальное (коммунальное) управление вполне обладает определенными характеристиками и отличительными свойствами.

Охарактеризуем *Европейскую модель местного самоуправления*. В ее основе лежат следующие характеристики: а) право и возможность граждан реально участвовать в деятельности

муниципалитетов; в) прозрачность поступления доходов и расходов местного бюджета, находящихся под контролем общественности; г) открытость муниципальных служащих, возможность свободного доступа к актуальной информации; д) развитие системы обратной связи между населением и специалистами муниципальных служб; ж) самодостаточность и экономическая целесообразность развития самоуправляемых территорий [7].

Муниципалитеты имеют в своем распоряжении приносящую доход недвижимость, предприятия, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам внутритерриториального управления и т. д. Главными критериями эффективности работы муниципальных служащих являются рост благосостояния проживающего на территории местного самоуправления населения и оперативность в решении хозяйственных вопросов. При этом соблюдаются три условия правового регулирования местного самоуправления: базис развития общества – федеральное законодательство; учет территориальных социально-экономических особенностей – законодательство отдельных земель; учет этно-бытовых особенностей проживающего населения – правовые установления общин.

Органы местного самоуправления не могут решать политические вопросы, затрагивающие интересы государства и общества в целом, поскольку они не связаны с решением местных проблем муниципальных и входящих в их состав административно-территориальных образований. Но органы местного самоуправления могут выступать с законодательной инициативой в определении способов решения общенациональных проблем. Основополагающими принципами системы местного самоуправления в европейских странах является самодостаточность, межрегиональная интеграция и кооперация, рост душевого потребления разнообразных товаров и услуг, продление биологически активного срока жизни проживающего населения [8, с. 237–238].

Рассмотрим более подробно так называемую *немецкую модель* управления, типичную для Германии, Австрии, Нидерландов и Скандинавских стран. Так, в Германии управление имуществом казны распределено между федеральными органами, властями земель, муниципальными органами. Согласно законодательству в городах, общинах, округах имеет место коммунальное самоуправление.

В экономике Германии государству отведены, главным образом, регулирующие функции в интересах обеспечения свободы конкуренции, устойчивости цен, высокой занятости, внешнеэкономической динамики и сбалансированности. Государственное влияние на развитие отдельных отраслей и экономики осуществляется с помощью инструментов налогового, кредитно-финансовой, таможенной, инвестиционной, антимонопольной политики, а также политики в сфере занятости. Правительство ФРГ основное внимание уделяет росту экономики и занятости населения. Имущество государственной казны в Германии наиболее представлено в инфраструктурном секторе, промышленности, энергетике. Государственное управление имуществом казны распространяется в высокой степени на общественный пассажирский транспорт, водоснабжение, почту, дороги, порты, аэродромы, железнодорожную сеть, научно-исследовательские организации, учебные заведения. Значительна роль государства и в оказании поддержки предпринимателей и экспортеров, в частности, ремесленного производства и в аграрном секторе. Система государственной поддержки национальной экономики и экспорта осуществляется с помощью субсидирования и дотаций производителям, страхования экспортных поставок, содействия в осуществлении ярмарочно-выставочной деятельности за рубежом, консультационно-информационной помощи как в стране, так и за рубежом через департаменты или отделы экономики и науки посольств Германии, с помощью регулирования цен, в том числе в области электроэнергетики, пассажирских перевозок, отдельных медицинских услуг и т. п. [9].

Вместе с тем федеральное правительство Германии контролирует только наиболее общие внутренние программы. Остальные программы осуществляются администрацией земель при общем федеральном руководстве. Сегодня в Германии каждая из 16 земель имеет собственную конституцию и свою организацию управления. Административные учреждения земель составляют единую систему с соответствующими федеральными административными учреждениями. Область их компетенции распространяется на образование, местное хозяйство, деятельность полиции, здравоохранение, социальное обеспечение.

Муниципальное самоуправление в Германии характеризуется принципами, присущими для многих развитых демократических государств: самостоятельность в реализации функций

самоуправления, в рамках действующих разграничений полномочий между федеральным центром и муниципальными образованиями, ответственность в решении местных общественных задач, субъектность публичного права [10, с. 120]. Органы местного самоуправления наделены правом выборов органов самоуправления; правом принимать собственные нормативные акты; финансовой автономией, независимостью в проведении кадровой политики; независимостью в области территориального планирования; осуществлением государственного надзора и контроля за деятельностью муниципальных образований. Это позволяет оперативно решать вопросы, связанные с улучшением качества жизни населения, проживающего на территории муниципального образования в рамках общенациональной концепции развития.

Таким образом, для Германии, которая тяготеет в целом к снижению степени вмешательства государства в хозяйственные процессы, как отмечает С.Ю. Витте, доля имущества казны в экономике достаточно велика, а управление экономическими объектами и процессами в значительной мере осуществляется органами публичной власти разных уровней [11, с. 259]. Вместе с тем в Германии большая часть активов в основном приходится на корпоративную собственность. В основе модели корпоративного управления в Германии, по утверждению А.Г. Дементьевой, лежит принцип социального взаимодействия – все стороны, заинтересованные в деятельности корпорации, имеют право участвовать в процессе принятия решений [12, с. 77]. Поэтому особенностью немецкой модели является представление крупных банков в наблюдательном совете компаний в качестве универсальных кредитно-финансовых комплексов с широким набором услуг не только кредитования, но и анализа, и прогнозирования ситуации на рынках, сбора информации о нововведениях и технических решениях, финансового планирования и др.

Изучение точек зрения ученых на немецкую модель управления собственностью позволяет выделить ее преимущества и недостатки. Так, сильными сторонами являются сильное государственное воздействие на экономику, которое проявляется преимущественно при решении социальных проблем; прозрачность расходования муниципального бюджета и общественный контроль за эффективностью всей системы муниципального управления; принцип социального партнерства, подразумевающий участие работников предприятия в его собственности; ориентация инвесторов на долгосрочные цели; высокий уровень устойчивости компаний и четкое разграничение функций управления и контроля. Слабые стороны – незначительная роль фондового рынка как внешнего инструмента контроля; высокая степень концентрации капитала и недостаточное внимание к правам миноритарных акционеров; невысокая степень информационной прозрачности, что обуславливает сложность осуществления инвестиций.

Рассмотрим далее *англо-американскую модель* управления собственностью, характерную для экономики Великобритании, США, Канады, Индии, Австралии, Новой Зеландии и соответствующих постколониальных странах. Так, в экономике США государство имеет относительно небольшую долю собственности – государственное имущество включает здания (55,3% от общей суммы), сооружения и оборудование (36,7%), землю (8%). К федеральным сооружениям и оборудованию относят системы по производству и распределению электроэнергии, системы связи и навигационное оборудование, системы энергогазоводоснабжения, научно-исследовательское оборудование, дороги и мосты, железные дороги, военное имущество и технику, мемориалы и памятники. Федеральный земельный фонд покрывает территорию в 2646 млн км², из которых 56,6% приходится на охраняемые государством природные территории [13].

Управление государственными предприятиями в США осуществляют соответствующие министерства или специальные постоянно действующие комиссии, создаваемые по решению Конгресса. Особенностью американской модели управления госсектором является передача государственных предприятий США в оперативное управление и эксплуатацию частным корпорациям. Государство как собственник предприятия принимает на себя заботу о сбыте его продукции, обеспечивая соответствующими заказами.

Важно отметить, что, несмотря на относительно небольшую долю государственной собственности, по сравнению с другими странами, в Америке последние два десятилетия активно проходят процессы приватизации, которые имеют свои специфические особенности – приватизация в США включает не только продажу государственных предприятий, но и внедрение других рыночных механизмов:

- контрактирование государственных учреждений с частными фирмами исполнителями заказов;
- механизм, когда ранее бесплатно предоставляемые государством услуги (посещение парков) становятся платными;
- законодательный механизм – когда нормы, по которым государство единолично несло ответственность за те или иные условия жизнедеятельности общества, распространяет эту ответственность на частные институты [13].

В сфере промышленного производства государственная собственность составляет доли процента от общего объема собственности США. Основными владельцами капитала компаний являются частные и институциональные инвесторы. Они готовы к принятию рисков и ориентированы на краткосрочные цели получения дохода за счет курсовой разницы. Инвесторы осуществляют мониторинг управления собственностью, и, что очень важно, стоимость акций в конечном итоге зависит от качества данного управления. Фондовый рынок является высоколиквидным, и через него происходит переход контроля над крупными компаниями.

Характерными чертами самоуправления в США является: высокая степень автономии местного самоуправления; выборность и контроль со стороны населения; приоритет косвенных, экономических методов государственного саморегулирования. Главным принципом англо-американской модели является самостоятельность действий муниципальных образований, в рамках полномочий, предоставленных из центра – правительством штатов в США. Каждый штат самостоятельно определяет систему, структуру, полномочия местных органов власти, имеет собственную правовую базу кадровой политики, отличающуюся от других штатов и различных уровней местного управления. Выборные органы местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства, а экономическая ответственность за результаты принимаемых решений, является основой стабильности и взвешенного подхода в системе местного самоуправления [14, с. 59].

Так, например управление образованием в США осуществляется на трех уровнях – федеральном, региональном (штаты), местном. Федеральные власти никогда не обладали властными функциями в сфере образования, которая традиционно находилась в зоне компетенции региональных и местных властей. На уровне штата (региональный уровень) устанавливаются сроки обучения, условия приема в учреждения образования, источники и объем их финансирования. В каждом штате действует Совет по образованию, его исполнительный орган – Департамент образования. Законодательный орган штата принимает и вводит в действие законы, относящиеся к образованию. Совет по образованию формирует политику в области образования в соответствии с законами штата. Члены совета (7-9 человек) избираются населением штата. Департамент образования отвечает за функционирование системы образования штата, контролирует качество содержания обязательного образования, повышения квалификации учителей, соблюдение образовательными учреждениями санитарно-гигиенических норм и т. п. Основная административно-территориальная единица в сфере образования США – школьный округ. Вся полнота власти сосредоточена в его руках. Школьный округ возглавляется комитетом (5-7 человек), который регулярно избирается населением. В ведении комитета находится широкий круг вопросов: наем и увольнение учителей, надзор за учебной и воспитательной деятельностью школ, распределение финансовых средств между учебными заведениями, строительство зданий, сбор местных налогов на нужды школ и др.

Но, несмотря на господство либеральной идеологии в модели управления США, по мнению экспертов Р. Гровера и М.М. Соловьева, роль государства во всех сферах жизни страны неуклонно возрастает [15, с. 297]. И сегодня государству приходится смягчать итоги процесса монополизации и создавать систему социальной защиты общества.

Выделим сильные и слабые стороны англо-американской модели управления собственностью. Преимуществами данной модели являются механизм прямого государственного регулирования деятельности муниципалитетов за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления вводят на своей территории с изменениями; осуществление государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в форме судебного контроля, сочетаемого с эффективной системой централизованного налогообложения и демократического финансирования общенациональных программ; передача государственных пред-

приятий США в оперативное управление и эксплуатацию частным корпорациям, высокая степень мобилизации личных накоплений через фондовый рынок; ориентация инвесторов на поиск сфер, обеспечивающих высокий уровень дохода; рост стоимости компании; достаточно высокая информационная прозрачность компаний. Вместе с тем аспектами для улучшения служат относительно небольшая доля государственной собственности, высокая стоимость привлеченного капитала (высокие дивиденды); значительные искажения реальной стоимости активов фондовым рынком; отсутствие четкого разделения функций управления и контроля [16].

Специфической является *Китайская модель местного самоуправления*. Ее характерными чертами являются: а) хозяйственная самостоятельность административно-территориальных образований при жестком регулировании органами государственной власти; б) выборность органов местного управления; в) патриотизм и чистота помыслов кандидатов в руководство административно-территориальных образований; г) идеологический централизм; д) социальные льготы национальным меньшинствам; ж) жестокость наказания руководства местного самоуправления за бесхозяйственность и ущемление интересов населения [17].

Так, в Китае в руководство административно-территориальных образований не могут быть выдвинуты люди, имеющие судимость, не служившие в армии, имеющие помимо китайского, иное гражданство. Богатые китайцы инвестируют часть своих доходов в решение социально-экономических проблем на территории своей малой родины, сельской общины, где они родились или по месту учета в партийной организации. Партийные руководители, фактически являющиеся менеджерами территориальных холдингов, в состав которых входят акционерные предприятия всех сфер местной экономики с контрольными или блокирующими пакетами, находящихся в руках государства или местного территориального образования. От уровня профессионализма местных партийных чиновников, их умения хозяйствовать рачительно зависит благополучие проживающего на данной территории населения. Партийные органы в условиях хозяйственной самостоятельности административно-территориальных образований следят за эффективностью местных территориальных холдингов, жестко наказывая за бесхозяйственность и ущемление интересов населения. Показательные казни и наказания виновных чиновников являются недорогим, но очень эффективным методом повышения эффективности управленческого труда [8, с. 237–238].

Изучение точек зрения ученых на китайскую модель управления позволяет выделить ее преимущества. Так, сильными сторонами являются экономическая и хозяйственная самостоятельность муниципалитетов в сочетании с жестким административным и идеологическим контролем центра; содействие в развитии коллективных предприятий; конкурсный отбор претендентов на замещение вакантных должностей; периодические профессиональные экзамены для служащих и предварительное тестирование для претендентов; мотивация муниципальных и государственных служащих на принятие и реализацию управленческих решений, способствующих росту благосостояния местного населения.

Для *японской модели* управления собственностью, основывающейся на стремлении к удовлетворению национальных интересов и ориентации на длительную перспективу, характерна совершенно особая роль государства. Роль государства в развитии экономики Японии настолько велика, что в употребление вошло специальное понятие “Japan Incorporated”, т. е. акционерная компания “Япония”, что означает следующее: японская экономика представляет собой единую производственную корпорацию, возглавляемую государством.

Государственное воздействие на экономику осуществляется в Японии по: выработке наиболее перспективных направлений развития и ориентации экономики в обозначенном направлении; созданию благоприятных условий для развития национальной экономики (включает в себя и развитие инфраструктуры за счет бюджетных средств, и оказание помощи отраслям и отдельным фирмам); развитию и поддержанию организационных форм и отношений (как внутри отдельных компаний, так и между ними), способствующих повышению эффективности производства, росту конкурентоспособности японских товаров [18].

Но главная уникальность японской модели заключается в том, что доля государственного сектора в экономике страны незначительная. Основной принцип японской модели – государство должно быть направляющей и ориентирующей силой развития экономики, но не руководящей. Так, В.Г. Антонов отмечает, что в Японии сформировалась развитая система государственного

программирования, включающая разработку долгосрочных прогнозов и среднесрочных планов. При этом планы в полной мере отражают особенности японского управления, являясь не определением траектории движения и набором предписывающих указаний о том, как двигаться по этой траектории, а обозначением наиболее предпочтительного и наиболее стратегически оправданного движения экономики [19, с. 126–128].

Японская модель местного самоуправления базируется на принципах законодательного закрепления разделения властей на всех уровнях; местной автономии; выборности должностных лиц органов управления; сосредоточении ответственности за проводимую политику и основных рычагов управления выборного должностного лица; установлении единообразной структуры местного самоуправления; управления своим имуществом; издания своих постановлений в пределах законов и др.

Система органов местного самоуправления в Японии представлена в двух уровнях – это префектуры и муниципалитеты. В соответствии с законодательством за каждым из уровней закреплена собственная компетенция, и вмешательство со стороны других уровней управления или со стороны государства допустимо только через суд. Система органов местного самоуправления унифицирована и закреплена Законом. Вместе с тем могут создаваться специальные органы местного самоуправления – особые столичные районы, корпорации регионального развития, ассоциации органов местного самоуправления, финансово промышленные округа. Особые органы самоуправления создаются специально для решения конкретных задач, например, для реализации совместными усилиями крупномасштабных строительных проектов и т. д.

Согласно сложившейся практике в компетенцию местных органов входит выполнение трех категорий функций:

1) собственно местных функций. Круг задач, решаемых самостоятельно городами, поселками, деревнями, чрезвычайно широк. Они должны вносить плановое начало в развитие своих территорий, заниматься вопросами здоровья, образования, поддерживать сельскохозяйственное производство, а также содержать в надлежащем состоянии дороги, реки, каналы, осуществлять жилищное строительство и т. д. Ст. 94 предоставляет “местным общинам” право самостоятельно распоряжаться принадлежащим им имуществом, решать административные вопросы и издавать свои постановления в соответствии с существующими законами. Конституция содержит также оговорку, что ни один закон, относящийся к “местной общине”, не может быть издан парламентом без согласия этой общины. Эти положения, устанавливающие новый статус местных органов власти, реорганизовали систему управления префектурами по типу американских штатов;

2) функций, делегированных центральными ведомствами. Помимо дел, относящихся к функциям местного самоуправления, главам местных администраций поручается ведение части дел, относящихся к компетенции государственных органов;

3) функций, которые носят местный характер, но требуют государственного принуждения и санкций в случае их нарушения со стороны граждан. Это поддержание общественного порядка, защита безопасности, здоровья и благосостояния населения и лиц, временно находящихся на территории местной общины, управление парками, дорогами, мостами, каналами, системой газа и водоснабжения, школами, музеями и больницами, попечительство малолетних, неимущих, больных и престарелых, разрешение трудовых конфликтов, организация муниципальных предприятий, землеустройство, городское планирование и зонирование, охрана исторических памятников, регистрация и статистика, сбор налогов и т. д.

За деятельностью органов местного самоуправления и управления осуществляется жесткий прямой контроль центральных ведомств. Префектура как высшее звено местного самоуправления главным образом координирует деятельность муниципалитетов на своей территории и выполняет работы, выходящие за пределы их полномочий. Муниципалитеты наделены правом управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять управление в своих границах, принимать обязательные постановления, т. е. нормативные акты местного значения, которыми, в частности, могут предусматриваться уголовные наказания за их нарушение. Парламент может принять закон, касающийся какого-либо конкретного муниципалитета только при согласии (определяемом путем референдума) на то абсолютного большинства ее жителей.

Изучение точек зрения ученых на японскую модель управления собственностью позволяет выделить ее преимущества и недостатки. Сочетание жесткого государственного регулирования

экономических процессов с предоставлением широких экономических прав местным властям, проведение реформы местного самоуправления в условиях тяжелейшего экономического кризиса, низкая стоимость привлечения капитала; ориентация на долгосрочные цели; ориентация компаний на высокую конкурентоспособность; высокий уровень устойчивости компаний, – являются сильными сторонами японской модели управления собственностью. Вместе с тем японскую модель критикуют в основном за противоречивую роль банков, выступающих одновременно и как акционеры, и как кредиторы; за сохранение клановости и высокий удельный вес неформального взаимодействия; за абсолютное доминирование банковского финансирования; за слабую информационную прозрачность компаний и незначительное внимание к правам миноритарных акционеров.

Модели управления собственностью в бывших республиках СССР еще находятся на стадии формирования. Так, на Украине субъектами права коммунальной собственности являются административно-территориальные единицы в лице областных, районных, городских, сельских, поселковых советов народных депутатов. Объектами права коммунальной собственности являются: имущество, обеспечивающее деятельность соответствующих советов и образование ими органов; средства местных бюджетов, государственный жилой фонд, объекты жилищно-коммунального хозяйства; имущество организаций народного образования, культуры, охраны здоровья, торговли, бытового обслуживания; имущество предприятий, местные энергетические системы, транспорт, системы связи и информации, включая национализированное имущество, переданное соответствующим предприятиям, учреждениям и организациям; а также иное имущество, необходимое для обеспечения экономического и социального развития соответствующей территории.

В коммунальной собственности также находится имущество, переданное в собственность области, района или иной административно-территориальной единицы другими субъектами права собственности. Большая часть коммунальной собственности была получена местным самоуправлением за счет передачи имущества из государственной собственности. Законодательное оформление разграниченного имущества в различных регионах Украины происходило порозному.

Говоря о современном состоянии коммунальной собственности в Украине, важно понимать, что она нужна, прежде всего, для того, чтобы органы местного самоуправления могли эффективно оказывать те услуги населению, которые входят в компетенцию органов местного самоуправления. В настоящее время в структуре коммунальной собственности преобладают объекты, переданные территориальным громадам в процессе приватизации государственного имущества бесплатно. Это в основном объекты социальной инфраструктуры. Из коммунальной в государственную собственность поступили в основном совхозы и строительные организации. Таким образом местное самоуправление лишалось имущества, которое могло бы приносить доходы или могло быть приватизировано, а получало имущество, предусматривающее лишь дополнительные расходы.

В настоящее время процесс формирования коммунальной собственности в Украине еще не завершен. Поэтому многие вопросы, связанные с управлением этими объектами, не имеют окончательных ответов.

В свете реформ последнего десятилетия и в *Республике Беларусь* идет процесс формирования новой системы отношений собственности, изменения функций, форм и методов государственного управления в экономической сфере. В этой связи раскроем административно-правовые аспекты управления государственной собственностью.

Согласно Конституции Республики Беларусь в государстве признаются и защищаются равным образом частная, государственная и иные формы собственности [20]. К государственной собственности относятся республиканская собственность и коммунальная собственность. Субъектами права государственной собственности являются Республика Беларусь и административно-территориальные единицы [21]. В собственности Республики Беларусь находятся земля, ее недра, воздушное пространство, внутренние водоемы, леса и другие природные ресурсы страны. Также – имущество республиканских органов власти и управления, средства республиканского бюджета, предприятия и другие объекты, обеспечивающие суверенитет и хозяйственную самостоятельность республики. Распоряжение имуществом республиканской

собственности осуществляет Совет Министров Республики Беларусь или уполномоченные им органы.

Коммунальная государственная собственность принадлежит административно-территориальным образованиям: области, городу, району. Согласно Закону Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении” (статья 55) в состав коммунальной собственности входит казна административно-территориальной единицы и имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами в соответствии с актами законодательства [22]. Казна административно-территориальной единицы включает средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами. В коммунальной собственности могут находиться имущество местных органов власти и управления, средства местного бюджета, жилищный фонд, предприятия и другие объекты, необходимые для экономического и социального развития соответствующей территории. Распоряжение имуществом коммунальной собственности осуществляют местные Советы депутатов или уполномоченные ими органы. Они утверждают программы социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, местный бюджет и отчет о его исполнении; определяют в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения собственностью соответствующей административно-территориальной единицы; устанавливают в соответствии с законом местные налоги и сборы; назначают местные референдумы. Исполнительные и распорядительные органы, их структурные подразделения с правами юридического лица, организации, имущество которых находится в коммунальной собственности, вправе в установленном порядке передавать объекты коммунальной собственности во владение и пользование, отчуждать их организациям, отдельным гражданам и их объединениям и др.

Статьей 41 Закона Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении” устанавливаются компетенции исполкомов [22]. Так, они распоряжаются коммунальной собственностью в порядке, установленном Советами, а также осуществляют контроль за ее использованием на соответствующей территории; принимают решения о создании, реорганизации и ликвидации организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности, утверждают режим работы данных организаций и т. д.

Таким образом, для *Белорусской модели* государственного, в том числе и коммунального, управления, находящейся в стадии развития, основывающейся на стремлении к удовлетворению национальных интересов и ориентации на длительную перспективу, характерна совершенно особая роль государства. На сегодняшний день для нее характерны следующие специфические особенности. Во-первых, сочетание выборности в законодательные органы местной власти и административного назначения в органы государственной власти местного уровня. Во-вторых, относительно жесткая иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с государственным. В-третьих, административно ограниченная автономия местного самоуправления. В-четвертых, наличие института специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления. В-пятых, экономическая самостоятельность в сочетании с централизованным политическим контролем за тенденциями развития самоуправляемых территорий.

Вместе с тем, учитывая исторические, социально-экономические, этнографические особенности Беларуси, целесообразно использовать положительные стороны всех моделей муниципального управления, выработанные зарубежными странами. Так, для Беларуси интересны неизбежные постулаты системы местного самоуправления, основанные на выборности аппарата управления и значительной самостоятельности в решении местных вопросов, положительной динамике (росте) благосостояния проживающего на территории местного самоуправления населения и оперативности в решении хозяйственных вопросов.

Из опыта Германии для Беларуси наиболее интересным представляется модель формирования доходной и расходной частей местных бюджетов. На ее основе нами предлагается новая модель формирования областного бюджета, которая позволит повысить эффективность исполнения функций местных органов управления (рисунок 1).

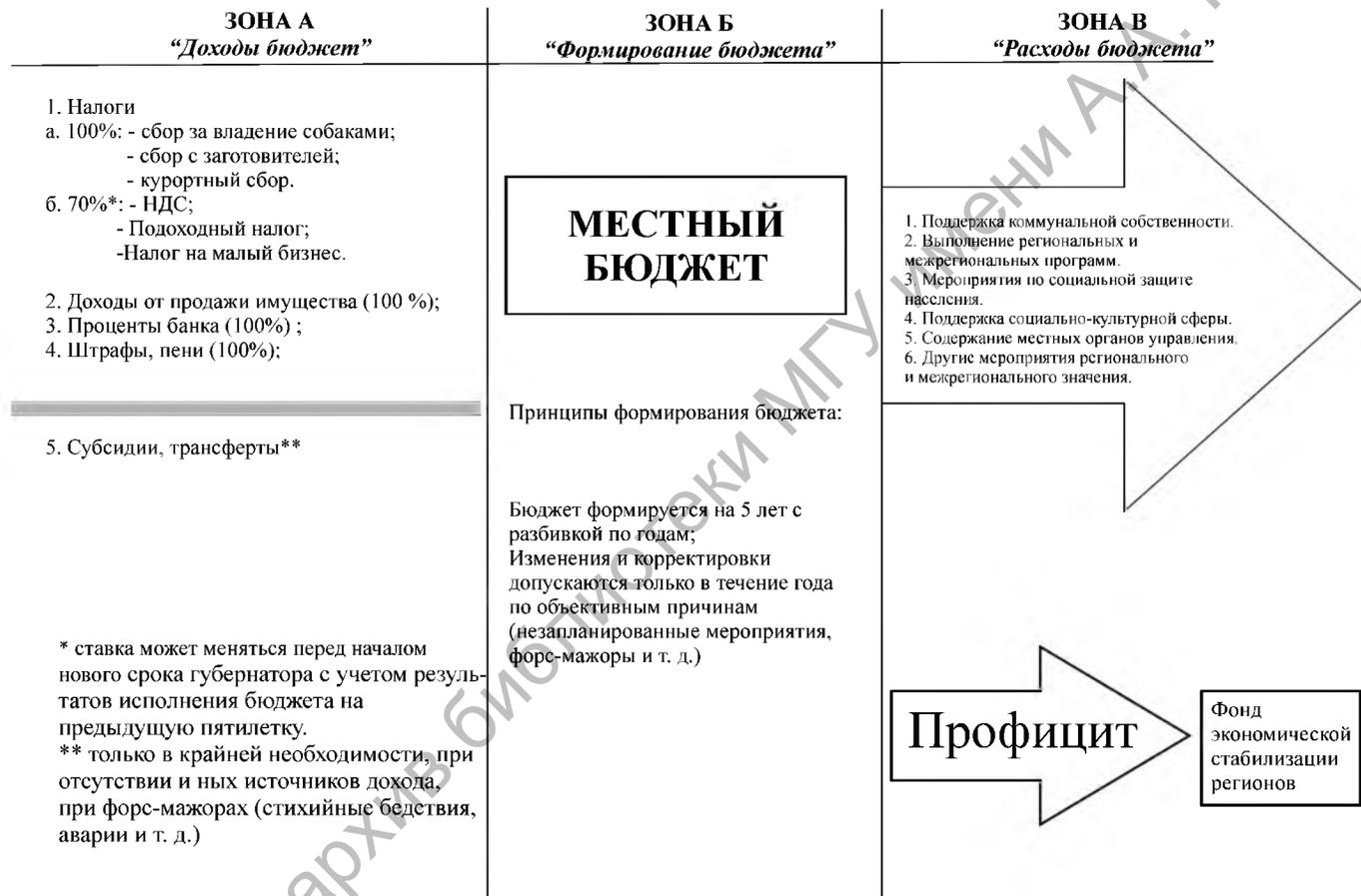


Рисунок 1 – Модель формирования бюджета органов местного управления
 Источник: собственная разработка автора

Данная модель состоит из трех зон А, Б и В, где зона А представляет собой источники дохода местного бюджета, зона Б – принципы формирования и построения местного бюджета, зона В – расходная часть местного бюджета. Четкая организация указанных зон приведет к успешным результатам на выходе. Например, в предлагаемой модели (зона А) для решения задачи полной обеспеченности собственными финансовыми средствами предлагается *закрепить за органами местного управления повышенную долю республиканских налогов в той пропорции, которая не навредит государству, а также будет являться необходимой суммой для эффективного функционирования органов местного управления*. Предлагается финансировать местное управление не в виде прямых субсидий и дотаций из государственного бюджета, а при помощи увеличения доли налоговой базы, которая поступает органам местного управления.

Так, одним из принципов формирования и построения местного бюджета (зона Б), по нашему мнению, должно быть фиксирование ставки отчисления “новых” налогов в местный бюджет. Предлагается установить ее в размере 70%, так как именно такая сумма позволит местному бюджету перекрыть сумму финансовой помощи от республиканского бюджета и перейти на самообеспечение. Данная ставка может изменяться, но только раз в пять лет с учетом результатов исполнения бюджета за прошедший срок. В таком случае у местных органов исчезнет стимул в занижении своих реальных доходов ради получения большей суммы субсидий и дотаций на будущий период, т. к. теперь от этого будет зависеть возможность эффективного исполнения своих функций.

В расходной части (зона В) одним из предложений является пересмотр перечня направлений выделения средств местного бюджета. Например, предлагается исключить из данного перечня правоохранительные органы и передать их полное содержание республиканскому бюджету. Данное мероприятие позволит местным органам управления направить больше средств на развитие инфраструктуры региона (улучшение дорожного покрытия, постройка новых жилых и нежилых строений), на социально-культурную сферу местного подчинения. Так, по данным Министерства финансов Республики Беларусь расходы на содержание местных государственных органов общего назначения в Гомельской области составили 3% местного бюджета, что в денежном выражении составляет 65 млн рублей. Для сравнения, в случае, если бы все граждане Гомельской области, получившие извещение о необходимости уплаты сбора на финансирование государственных расходов, оплатили данный сбор, то полученных средств хватило бы лишь на половину суммы, затрачиваемой местным бюджетом на содержание местных государственных органов общего назначения [4].

Из опыта Великобритании и США может быть эффективно использована модель организационной структуры местных органов управления. Так, например, предлагаемая нами рационализация существующей организационно-функциональной структуры исполкома на основе принципов однородности деятельности и взаимодействия подконтрольных коммунальных предприятий между собой (рисунок 2), позволит сэкономить местному бюджету минимум 300000 рублей в год.

Из опыта Китая – конкурсный отбор претендентов на замещение вакантных должностей; периодические профессиональные экзамены для служащих и предварительное тестирование для претендентов; срочность заключаемых контрактов и ротация служащих по мере изменения и усложнения стоящих перед муниципалитетами целей и задач; использование современных технических средств и социальных общедоступных сетей для установления прямой связи между населением и социально-значимыми службами и подразделениями и мотивация муниципальных и государственных служащих на принятие и реализацию управленческих решений, способствующих росту благосостояния местного населения. Так, например, создание сетевого сообщества “Руководитель” позволит осуществлять совместную работу всех руководителей предприятий, учреждений и организаций региона над документами в режиме реального времени (отчетами, проектами, созданием общего документа, подготовкой информационных записок, положений, подготовкой перспективных планов); сообщество “Промышленность” будет призвано решать оперативно любые вопросы промышленности региона и т. д. Это позволит, во-первых, значительно сократить расходы местного бюджета на командирование руководителей на семинары, совещания, коллегии и другие мероприятия, проводимые исполкомами (Например, проезд одного представителя райисполкома на коллегию в областной центр в среднем обходится бюджету в 35 рублей; районов в области – 17; коллегии проводятся ежемесячно. Таким образом, одно сетевое сообщество экономит местному бюджету минимум 7 140 рублей в год). Во-вторых, ускорить оперативность исполнения различных документов, требуемых вышестоящим органом самоуправления.

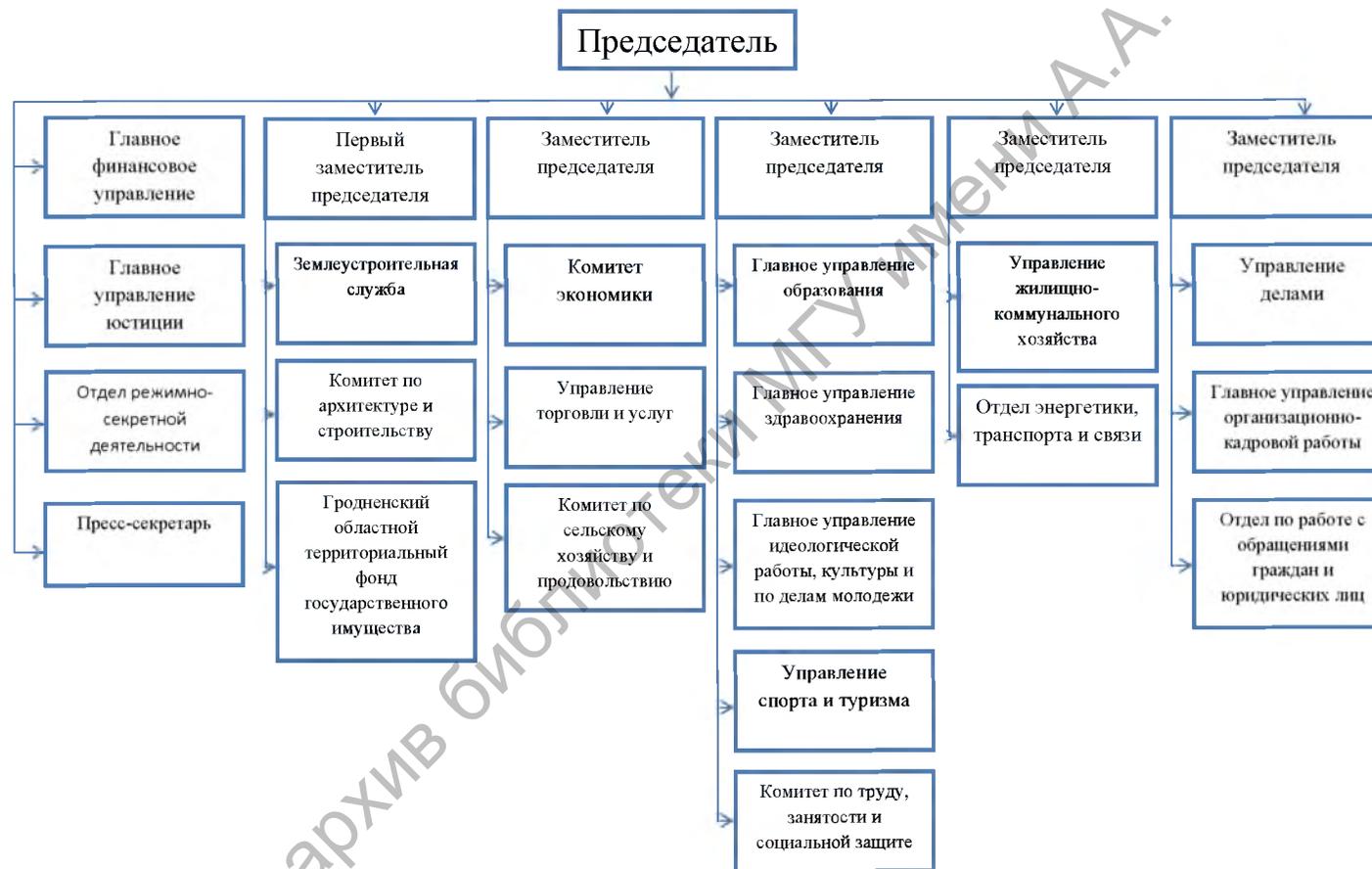


Рисунок 2 – Новая организационная структура исполнительного комитета
 Источник: собственная разработка автора

Заключение

Таким образом, проведенный анализ литературных источников по проблеме становления и развития системы государственного и муниципального управления позволяет сделать следующие выводы.

1. Обобщение зарубежного опыта показывает, что формирование и развитие системы государственного и муниципального управления в значительной степени определяется национальными, историческими и экономическими особенностями государства.

2. Республика Беларусь с учетом политических, социально-экономических факторов, исторических и этнографических особенностей продолжает строить собственную модель государственного, в том числе коммунального, управления, основывающуюся на стремлении к удовлетворению собственных национальных интересов и ориентации на длительную перспективу. Однако на сегодняшний день в Республике Беларусь нет единых, универсальных критериев для оценки эффективности управления коммунальной собственностью со стороны местных органов управления, в результате чего оценка деятельности, как и сама управленческая деятельность, происходит на интуитивном уровне. Каждый из уровней власти оценивает эффективность своими показателями.

3. Целесообразно использовать положительные стороны всех моделей муниципального управления, выработанных зарубежными странами. Это позволит при стремлении аппарата управления коммунального образования нашей страны к росту душевого потребления товаров и услуг проживающего населения, выработать общенациональную идею и идеологическую сплоченность нации, стать исключительным конкурентным преимуществом белорусского самоуправления, фундаментом устойчивого экономического развития даже в условиях усиливающегося глобального экономического кризиса.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Атаманчук, Г. В.* Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – Москва : Юридическая литература, 1990. – 400 с.
2. *Игнатов, В. Г.* Эффективность государственной службы / В. Г. Игнатов, А. В. Понеделков, А. М. Старостин // Государственная служба: теория и организация. – Ростов н/Д : Феникс, 1998. – С. 7–178.
3. *Игнатов, В. Г.* Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления / В. Г. Игнатов, В. Н. Иванов, А. В. Понеделков [и др.]. – Майкоп ; Ростов н/Д : Изд-во СКАГС, 1999. – 36 с.
4. Эффективность государственного управления / ред. С. А. Батчиков, С. Ю. Глазьев ; пер. с англ. – Москва : Фонд “За экономическую грамотность”, Российский экономический журнал, Изд-во АО “Консалтбанкир”, 1998. – 846 с.
5. *Балацкий, Е. В.* Российская модель государственного сектора экономики / Е. В. Балацкий, В. А. Коньшев. – Москва : Экономика, 2005. – 390 с.
6. *Дмитриева, О. Г.* Особенности управления государственной собственностью в Российской Федерации / О. Г. Дмитриева // Российский экономический журнал. – 2013. – № 2. – С. 30–46.
7. *Свешников, М. И.* Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств / М. И. Свешников. – Москва : Книга по требованию, 2011. – 573 с.
8. *Ягуткин, С. М.* Зарубежный опыт местного самоуправления и возможности его применения в современной России / С. М. Ягуткин, Е. С. Ягуткина // Научные ведомости. Серия Философия. Социология. Право. – 2012. – № 14(133). Вып. 21 – С. 233–239.
9. Государственное регулирование экономики в зарубежных странах [Электронный ресурс] / “Пятифан”. – Режим доступа: <http://5fan.ru/wievjob.php?id=99124>. – Дата доступа: 30.04.2017.
10. *Дроботенко, И.* Зарубежные модели самоуправления. Опыт для России / И. Дроботенко // Власть. – 2010. – № 1. – С. 119–122.
11. *Витте, С. Ю.* Воспоминания / С. Ю. Витте. – Таллинн; М.: Скиф Алекс, 1994. – Т. 2. 1894 – октябрь 1905: Царствование Николая II. – 574 с.
12. *Дементьева, А. Г.* Модели корпоративного управления: опыт зарубежных стран и России / А. Г. Дементьева // Право и управление. Век XXI. – 2008. – №3(8). – С.74–82.
13. Экономика США: Роль государства в американской экономике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ereport.ru/articles/weconomy/usa5.htm>. / EREPORT.RU. – 2006–2015 – Дата доступа: 30.04.2017.

14. Левин, С. А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: современные проблемы и возможность использования при осуществлении муниципальной реформы в России. / С. А. Левин // Государственное строительство и право. Вып. 21 : сб. научных статей / под общ. ред. Г. В. Мальцева. – Москва : Изд-во МосГУ, 2007. – С. 56–65.
15. Гровер, Р. Управление недвижимостью: международный учебный курс / Р. Гровер, М. М. Соловьев. – Москва : ВШПП, 2007. – 369 с.
16. Генезис корпоративного управления в развитых странах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mirznanii.com/a/41954/genezis-korporativnogo-upravleniya-v-razvitykh-stranakh> / MirZnanii.com. – 2015–2018 – Дата доступа: 30.04.2017.
17. Лысякова, Л. М. Развитие самоуправления на низовом уровне: сравнительный анализ России и Китая / Л. М. Лысякова [Электронный ресурс] / LAW.PP.RU, 2017. – Режим доступа: <http://law.pp.ru/municipalnoe-pravo/perspektivy-samoupravleniya/lm-lysyakova>. – Дата доступа: 30.04.2017.
18. Японская модель корпоративного управления [Электронный ресурс]. / 21biz.ru. – 2012–2018 – Режим доступа: <http://21biz.ru/yaponskaya-model-korporativnogo-upravleniya/>. – Дата доступа: 18.04.2017.
19. Корпоративное управление. Учебное пособие / В. Г. Антонов, В. К. Крылов, В. В. Масленников [и др.] ; под ред. В.Г. Антонов. – Москва : ИД ФОРУМ, ИНФРА-М, 2012. – 288 с.
20. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2003-2017. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>. – Дата доступа: 11.06.2017.
21. Статья 215. Право государственной собственности // Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Kodeksy.by, 2015–2017 – Кодексы Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://xn---7sbakghdukjdc8auvwj.xn--90ais/statya-215>. – Дата доступа: 11.06.2017.
22. Закон Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении”. [Электронный ресурс]. – Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2003-2017. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108>. – Дата доступа: 11.06.2017.

Поступила в редакцию 02.11.2018 г.

Контакты: +375 29 780-75-75 (Сергейко Александр Николаевич)

Sergeiko A. INTERNATIONAL EXPERIENCE OF EFFICIENT MANAGEMENT OF STATE AND MUNICIPAL PROPERTY.

The article generalizes the experience of managing state and municipal property in foreign countries and substantiates the possibility of using its advantages in the practice of municipal management in modern Belarus.

In the introduction the object of the study (the management of state and municipal property) is specified. The aim of the study is to identify the strengths of property management models in some countries of Europe, Asia, America and to highlight the directions in the application of their benefits in modern Belarus.

In the main part of the article the author discusses basic specific features characteristic of European, Anglo-American, Chinese, Japanese, Ukrainian models of property management, identifies the principles of interaction between central and geographically separated entities in these countries, defines advantages and disadvantages of each model. The Belarusian model of property management with its specific characteristics is considered. The author proves the expediency of using positive aspects of the studied models of municipal management in foreign countries in the practice of municipal management in modern Belarus. The German experience in the obligatory use of cashless payments, the publication of budgets with a line-item disclosure of revenue and expenditure, the holding of open competitive biddings for procurement and wholesales of goods and services of municipal enterprises can be used. Like in the UK and the USA the mechanism of direct state regulation of municipal activities through the adoption of model laws imposed by local governments in their territories with any changes can be effectively applied. From China the ideas of applicants' competitive selection for vacant positions, periodic professional exams for employees and pre-testing for applicants, the urgency of contracts and the rotation of employees when the municipalities goals and objectives change can be taken.

The scientific novelty of the article lies in the fact that the directions in applying foreign models of property management in the practice of municipal management in modern Belarus are suggested.

Keywords: public administration, municipal management, municipal property, local government, property management model.