

## ГЛАВА II. ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

### *Место муниципального хозяйства в системе хозяйственных отношений*

В предыдущей главе мы попытались с вами установить природу местного самоуправления как общественного явления и выяснили, что оно в значительной степени зависит от вида и типа хозяйственных отношений, существующих в обществе в настоящий момент. Для того, чтобы дать научное определение муниципального хозяйства, надо прежде всего установить родовое понятие “хозяйство”, чтобы затем на основе отличия данного вида хозяйства дать определение термина “муниципальное хозяйство”.

Как правило, под хозяйством понимают некую совокупность хозяйствующих субъектов, ограниченных видом собственности, определенным характером деятельности и территорией, на которой осуществляется эта деятельность.

Так, государственное хозяйство любой современной страны ограничено ее границами, а сами права государства при осуществлении хозяйственной деятельности напрямую зависят от формы собственности хозяйствующих на его территории субъектов.

С этой точки зрения государство имеет ряд особенностей при осуществлении хозяйственной деятельности, поскольку оно, с одной стороны, выступает как равноправный субъект хозяйственных отношений (собственник), с другой стороны — как субъект, выполняющий в силу своего особого статуса функцию регулирования хозяйственных отношений на своей территории. Местное самоуправление несет на себе как признаки государства, так и признаки хозяйствующего субъекта. В этой двойственности природы местного самоуправления и кроется корень долгих дискуссий по вопросу определения понятия муниципального хозяйства.

*Первая группа исследователей данного вопроса* рассматривает муниципальное хозяйство лишь как совокупность предприятий и учреждений, относящихся к муниципальной собственности (коммунальное хозяйство), и подходит к решению вопроса с позиции, кому принадлежит данная собственность. Подобный подход снимает с органов местного самоуправления заботу о создании условий для развития территории муниципального образования и значительно снижает их интерес в создании условий для инвестиционной и иной деятельности, направленной на создание благоприятных условий для хозяйствования на данной территории.

*Вторая группа исследователей* относит к муниципальному хозяйству всю совокупность хозяйств, расположенных на территории муниципального образования, поскольку властные полномочия органов местного самоуправления распространяются на все хозяйствующие на его территории субъекты. Подобный подход ставит местное самоуправление над другими хозяйствующими субъектами и предполагает известные монопольные права органов местного самоуправления, дает им необоснованные преимущества в конкуренции, прежде всего, с частным сектором на территории муниципального образования.

Кроме того, при подобном походе происходит размывание понятия власти и подрыв ее авторитета, так как происходит подмена ориентиров, что в свою очередь приводит к недобросовестному исполнению местным самоуправлением той части общественных дел, исполнение которых возложено на нее законом.

В связи с этим известный российский исследователь Л. Велихов указывает на особенность муниципального хозяйства, которая лежит прежде всего в его целях. По определению Велихова муниципальное хозяйство — это “деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения”. (Л. Велихов “Основы городского хозяйства”, 1928 г., стр. 217.)

В данном определении присутствует тот критерий, по которому мы можем развести две предыдущие точки зрения, определив, что в понятие муниципального хозяйства включаются хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и иных форм собственности, но лишь те, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования.

Таким образом, **муниципальное хозяйство — это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения.**

### **Отличие муниципального хозяйства от государственного и частного хозяйства**

Из сказанного выше следует, что система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-государственной природы. С этой точки зрения она выполняет две важнейшие функции:

- связь между государством и населением;
- связь между государством и мелким собственником.

В связи с этим очень важно определить отличия местного самоуправления от государственной власти, и муниципального хозяйства от государственного и частного. Как уже говорилось выше, местное самоуправление обладает всеми признаками власти и прежде всего главным — обязательностью ее решений для населения муниципального образования (не случайно в статье 3 Конституции Российской Федерации говорится: “Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления”).

Являясь неотъемлемой частью государства, органы местного самоуправления тем не менее имеют особенности, отличающие его от органов государственной власти. Эти особенности местного самоуправления блестяще сформулированы в книге Л. Велихова “Основы городского хозяйства”. Велихов определяет четыре основных отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти, вызванных общественным характером этой власти:

1. Самоуправление в отличие от государственной власти — власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.
2. Самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от советов, где все уровни власти занимались всем, и окончательным являлось только решение центральных органов власти.
3. Для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности.
4. Эта власть требует обязательного наличия представительства населения, другими словами, она выборна по своей природе.

Эти четыре принципа показывают, с одной стороны, отличия местного самоуправления от государственной власти, с другой стороны, — неразрывную связь местного самоуправления с государственной властью в целом.

Какие же черты государства несет на себе местное самоуправление и муниципальное хозяйство?

Формирование предметов ведения органов местного самоуправления происходит с двух сторон: со стороны населения, которое поручает органам местного самоуправления исполнение определенных функций, и со стороны государства. В целом же компетенция

органов местного самоуправления закрепляется законом. Иными словами, государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но возлагает на него исполнение ряда собственных функций, исполнение которых, как правило, сопряжено с постоянными контактами с населением.

При этом особенно важно, что государство передает не только функции, но и полномочия по принятию от его имени общеобязательных решений, оставляя за собой право контроля за исполнением по результатам деятельности.

***Иначе говоря, местное самоуправление является властью, но властью, производной от государственной, действующей с позволения государства и в рамках, четко обозначенных государством в законе.***

Особенности положения местного самоуправления в государстве и, прежде всего, его двойственная природа накладывают отпечаток и определяют особенности муниципального хозяйства.

В чем же проявляется двойственность природы местного самоуправления применительно к муниципальному хозяйству?

Муниципальное хозяйство, с точки зрения ведения хозяйственной деятельности, в значительной степени носит черты частного хозяйства, так как выступает на рынке как самостоятельный и, что особенно важно, равноправный субъект хозяйственной деятельности. То есть оно может самостоятельно распоряжаться находящейся в его распоряжении собственностью, финансовыми ресурсами, землей. Однако использовать все эти ресурсы органы местного самоуправления должны в целях выполнения общественных функций, возложенных на них. В связи с этим и формы распределения результатов хозяйственной деятельности общественны по своей природе. В этом смысле муниципальное хозяйство представляет собой акционерное общество, участниками которого являются все жители муниципального образования. Однако выплаты “дивидендов по акциям” производятся в виде общественно значимых товаров и услуг. В этом проявляется общественный характер муниципального хозяйства, поскольку жители являются одновременно и заказчиками услуг, оказываемых органами местного самоуправления по их поручению, и коллективным собственником муниципального имущества.

С другой стороны, органы управления муниципальным хозяйством выступают в роли подрядчика, исполняющего государственные функции, которые оплачиваются государством. Прежде всего, это касается функций, исполнение которых невозможно централизованными государственными структурами. Это учет движения населения и собственности, организация повседневных контактов с населением по вопросам, отнесенным к ведению государства (социальное обеспечение и др.). Организация подобной деятельности требует значительной регламентации со стороны государства и создает базу для эффективной деятельности самих органов государственной власти всех уровней.

***Таким образом, муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области производственной деятельности и, прежде всего, в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства — общественным характером использования результатов деятельности.***

### **Муниципальное управление**

Из определения муниципального хозяйства следует, что некоторое число предприятий и учреждений, выполняющих общественно значимые функции, нуждается в координации их

деятельности. Именно эту функцию на практике и выполняют органы местного самоуправления.

По своему содержанию деятельность органов местного самоуправления распадается на два направления, поскольку методы деятельности органов местного самоуправления по реализации групповых интересов граждан напрямую связаны с формами организации субъектов хозяйственной деятельности, с которыми вынуждены контактировать в процессе своей деятельности органы местного самоуправления.

Сами же субъекты хозяйственной деятельности можно разделить на следующие основные группы:

- муниципальные предприятия и учреждения;
- предприятия и учреждения иных форм собственности.

Естественно, что права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления будут различными.

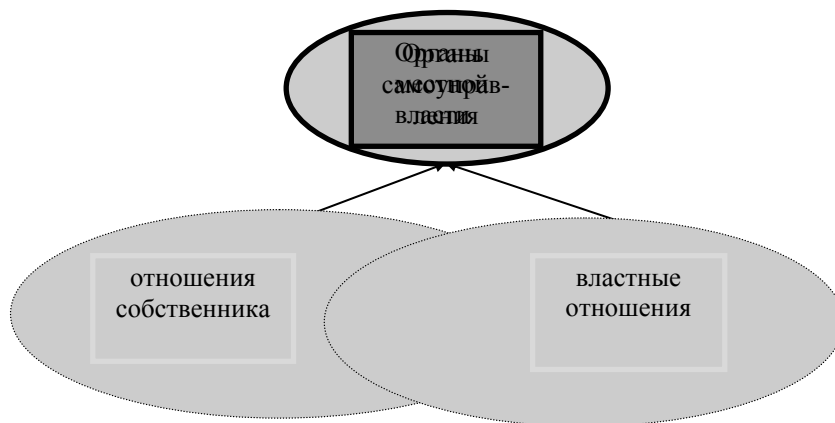
Так, права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий не должны отличаться от прав любого собственника в отношении принадлежащего ему предприятия, права же на регулирование хозяйственной деятельности в отношении других собственников должны быть строго регламентированы законодательством, поскольку здесь речь идет о применении властных полномочий, а сами органы местного самоуправления выступают не как хозяйствующий субъект, а как власть.

На приведенной схеме 2 достаточно ярко видно, что полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений не просто разведены по двум видам, но в отношении муниципальных предприятий органы местного самоуправления выступают и как собственник с точки зрения организации их деятельности и пользования результатами этой деятельности, но и как власть, поскольку в отношении общеобязательных норм и правил, принимаемых органами местного самоуправления в пределах их компетенции, все предприятия, и в том числе муниципальные, равны.

Схема 2 также хорошо показывает сложность управленческой деятельности органов местного самоуправления, поскольку они выступают и как субъект хозяйственной деятельности, и как субъект, наделенный законом правом регулировать эту деятельность на своей территории.

В связи с этим и возникают сложности в определении понятия “муниципальное управление”, поскольку оно, как и понятие “муниципальное хозяйство”, имеет двойственную природу.

## **Схема 2. Соотношение полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений**



Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и вопросы более глубокого регулирования хозяйственных отношений для муниципальных предприятий и учреждений. В связи с этим в основу определения данного понятия должна быть положена цель управленческой деятельности органов местного самоуправления, а именно реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления. И в связи с этим основным видом деятельности органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, целям удовлетворения общественных интересов граждан. Понятие “муниципальное управление” должно в обязательном порядке включать в себя не только цель деятельности, но и ее формы, определяемые законом.

***Муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства.***

Это несколько громоздкое определение тем не менее, с нашей точки зрения, наиболее полно отражает содержание понятия “муниципальное управление”, поскольку включает в себя и цель деятельности, и специфические средства ее осуществления.

Не менее важно отметить тот факт, что на основе этого определения можно очень рельефно показать отличия муниципальной службы от службы в органах государственной власти. Они также проистекают из двойственной природы муниципального хозяйства, поскольку муниципальный служащий должен обладать знаниями, необходимыми для непосредственной хозяйственной деятельности, и в этом смысле его деятельность мало чем отличается от предпринимательства. С другой стороны, общественный характер распределения приобретенной в результате деятельности прибыли и задача регулирования хозяйственных интересов иных собственников, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории муниципального образования, требуют знаний и навыков, больше присущих государственной службе.

### **Структура муниципального хозяйства**

Для того, чтобы раскрыть содержание изложенного выше понятия, необходимо рассмотреть вопрос о структуре муниципального хозяйства и провести некоторую классификацию тех связей, которые возникают внутри муниципального хозяйства между его элементами.

Прежде всего необходимо выяснить, что из себя представляют элементы муниципального хозяйства, и по какому основанию мы можем провести их классификацию. Методика, предложенная при определении самого понятия “муниципальное хозяйство”, предлагает подход, исходящий из того, что:

1. Муниципальное хозяйство — это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования.
  2. Деятельность, осуществляемая этими предприятиями и учреждениями, направлена на удовлетворение общественных интересов.
  3. Поскольку деятельность осуществляют разнородные по своей природе субъекты этой деятельности, то необходим и субъект, координирующий их деятельность.
- Исходя из данного анализа, основным признаком, по которому мы можем классифицировать элементы муниципального хозяйства, является роль и место того или иного элемента в реализации общественных потребностей.

И с этой точки зрения мы можем выделить следующие элементы:

- муниципальные предприятия (поскольку их деятельность полностью подчинена интересам населения муниципального образования);
- иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения муниципальных образований;
- органы местного самоуправления.

Роль каждого из названных элементов различна. Муниципальные предприятия, являясь по своей природе явлением общественным, все свои результаты, будь то прибыль или конкретные товары и услуги, направляют на общественные нужды. Иные предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном или законодательном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения.

Третья группа, обозначенная в нашей классификации, осуществляет особую функцию — функцию регулирования деятельности двух предыдущих групп в интересах населения муниципального образования.

Ценность данной классификации в том, что она позволяет на основе выделения этих трех групп определить не просто роль и место каждой из них в решении вопросов местного значения, но и в зависимости от этого цели деятельности этих элементов в процессе управления муниципальным хозяйством, учитывать их особенности.

Так, из этой классификации явно видно, что при построении отношений между населением муниципального образования и хозяйствующими субъектами по вопросам местного значения наиболее выгодно иметь отношения с муниципальными предприятиями, так как они не только реализуют населению товары и услуги, но и прибыль, полученная в итоге их деятельности, является также собственностью данного местного сообщества. Поэтому хорошо работающее муниципальное предприятие в принципе всегда выгоднее для муниципального хозяйства.

Однако это лишь теоретическая модель, поскольку подобное состояние муниципальных предприятий является плодом достаточно длительной и сложной работы. Так, для муниципалитетов дореволюционной России потребовалось почти пятьдесят лет реформ для того, чтобы хозяйственная деятельность муниципалитетов начала приносить до пятидесяти процентов доходной части бюджетов.

Поэтому с точки зрения того, какую роль в решении вопросов местного значения играют те или иные элементы муниципального хозяйства, мы можем выделить несколько видов муниципального хозяйства, прежде всего, по признаку возрастания роли собственной хозяйственной деятельности.

### **Виды муниципального хозяйства**

#### **1. Коммунальная модель муниципального хозяйства.**

Характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования (коммуны, общины) и основным ресурсом являются налоги на население. Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование. Данная модель наиболее приемлема и существует в наиболее “благополучных” странах Европы, где права органов местного самоуправления на ведение хозяйственной деятельности ограничены. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством.

#### **2. Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства.**

Данная модель по сравнению с предыдущей отличается тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и

права ресурсной ренты. То есть налоги с населения дополняются возможностью обложения производителя продукции и услуг на территории муниципального образования.

### 3. Муниципально-рентная модель муниципального хозяйства.

Данная модель подразумевает, что основное бремя по обслуживанию интересов населения и по решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории.

Безусловно, та или иная модель не существует в чистом виде, однако роль и место того или иного элемента в различных странах серьезно отличаются друг от друга.

От чего зависит существование той или иной модели?

От огромного количества факторов, главными из которых безусловно являются:

1. Объем компетенции органов местного самоуправления, определенный законодательством.
2. Наличие и характер основных ресурсов территории.
3. Наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и муниципальных предприятиях.
4. Налогоспособность населения.

В зависимости от этих факторов формируется конкретный вид муниципального хозяйства.

### **Ресурсы муниципального хозяйства**

Развитие муниципального хозяйства, как любая деятельность, должно опираться на наличие вполне определенных ресурсов.

Традиционно под ресурсами понимают некую совокупность возможностей той или иной территории. Применительно к хозяйственным отношениям под ресурсами, как правило, понимаются материальные и нематериальные показатели территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности. Прежде всего, в это понятие включаются природные ресурсы (земля, недра и др.). Обычно к материальным ресурсам относят также и производственный потенциал, производственные мощности, расположенные на данной территории.

Развитие территории в значительной степени определяется наличием материальных ресурсов, поскольку от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в регион, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения. Но несмотря на исключительную важность для ведения хозяйственной деятельности наличия ресурсов, сама деятельность невозможна без основного ресурса — кадрового потенциала территории. Примером важности данного ресурса может служить послевоенное развитие Японии, которая сумела достичь огромных успехов в хозяйственном развитии, не обладая сколько-нибудь серьезными природными ресурсами. Опыт Японии свидетельствует также и о том, что в современном обществе не только профессиональная подготовка кадров, но и обладание современными технологиями является своеобразным ресурсом деятельности.

Не менее важным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону. Другими словами, определенный правовой ресурс. Так же как без наличия у работников определенных навыков и технологий деятельности нельзя реализовать возможности материальных ресурсов, так и без правового ресурса невозможно осуществление хозяйственной деятельности.

Так, наличие богатых природных ресурсов еще вовсе не означает богатства населения, проживающего на данной территории. Примеров тому достаточно много. Без наличия права на взимание земельного налога земля как ресурс хозяйственной деятельности органа местного самоуправления рассматриваться не может.

Значительную роль в структуре понятия играют и другие виды ресурсов: финансовые, организационные и т.п.

Приведенные выше примеры разнообразных видов ресурсов свидетельствуют о том, что давать обобщенную классификацию ресурсов безотносительно к конкретному виду хозяйства бессмысленно, так как различные виды муниципальных образований будут обладать совершенно различным набором ресурсов. В значительной степени это определяется тем набором прав и полномочий, которые предоставлены муниципальному образованию законодательством.

Тем более это важно, поскольку территория муниципального образования является частью более крупных территориальных образований. Так, ресурсы, расположенные на территории городского или сельского муниципального образования, могут являться ресурсами различных уровней власти либо частных хозяйств, существующих на данной территории.

Принадлежность ресурсов также определяется законом. С этой точки зрения основной границей, отделяющей ресурсы муниципального образования от иных видов ресурсов, расположенных на территории муниципального образования, является закон.

***В связи с этим под ресурсами муниципального образования мы понимаем некую совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции законом.***

Однако данное определение ставит сразу несколько принципиальных вопросов:

1. Какие виды ресурсов должны быть закреплены в законе?
2. Каков принцип отнесения тех или иных ресурсов к тому или иному уровню власти?
3. Каков минимальный набор ресурсов, необходимый для нормального функционирования муниципального хозяйства?

Ответ на первые два вопроса можно дать исходя из целей деятельности муниципального образования, поскольку ресурсы муниципального хозяйства должны быть: во-первых, соразмерны объему задач, решаемых органами местного самоуправления данного муниципального образования; во-вторых, за органами местного самоуправления должны закрепляться ресурсы, обеспечивающие комплексное решение задач. Так, например, если за местным самоуправлением закреплена задача обеспечения населения коммунальными услугами, то весь производственный потенциал, работающий в этой сфере (инженерные сети, коммуникации, финансовые ресурсы, источники тепла и т.д.), должен быть отнесен к ведению органов местного самоуправления. Исходя из этого же принципа, должен решаться и вопрос о наделении органов местного самоуправления муниципальной собственностью.

Не менее важным принципом, который также должен учитываться при рассмотрении вопроса о закреплении ресурсов за определенными уровнями власти и управления, должен быть принцип наибольшей эффективности использования ресурса. Очевидно, что максимальная эффективность в использовании земли будет достигнута на муниципальном уровне, поскольку легче всего наладить контроль за ее использованием и оперативное регулирование процессов распоряжения землей на местном уровне.

Для ответа на третий вопрос нам необходимо рассмотреть, какие ресурсы формируют саму основу местного самоуправления. Общепринято выделять следующие основы местного самоуправления.

1. Правовая (законодательная) основа. Включающая в себя полномочия, предметы ведения и гарантии прав местного самоуправления.
2. Финансовая основа местного самоуправления. Включающая в себя весь комплекс финансовых ресурсов и проявляющаяся наиболее ярко в бюджетном процессе.

3. Экономическая основа. Включающая в себя ресурсы, связанные с участием муниципальных образований в хозяйственной деятельности; ключевым вопросом здесь является управление муниципальной собственностью.
4. Управленческие основы. Включающие в себя структурно-организационные, информационные и кадровые ресурсы.

Исходя из этого, предметом нашего дальнейшего рассмотрения должны стать вопросы:

- правовое регулирование местного самоуправления;
- местный бюджет;
- распоряжение муниципальной собственностью;
- муниципальная служба.

### **Выводы**

Материал, изложенный в данной главе, позволяет сделать ряд важных выводов:

1. Муниципальное хозяйство в результате двойственности своей природы занимает промежуточное положение между государственными и частными формами хозяйственной жизни.
2. В силу своего особого места оно несет черты как государственного, так и частного хозяйства.
3. Способы приобретения доходов ставят его в один ряд с иными хозяйствующими субъектами, а право на регулирование хозяйственных отношений на своей территории и общественный характер распределения прибыли свидетельствует о принадлежности данного вида хозяйства к общественному сектору и властным отношениям.
4. Развитие муниципального хозяйства невозможно без закрепления за ним ресурсов, соответствующих виду и объемам задач, стоящих перед муниципальным образованием.

### **Вопросы и задания**

1. Какие особенности подготовки муниципальных служащих вытекают из двойственной природы муниципального хозяйства и в чем они конкретно проявляются?
2. Заполните пустые графы в таблице по городу (селу), в котором вы проживаете, и определите модель муниципального хозяйства, которая, по вашему мнению, наиболее оптимальна для применения в вашем муниципальном образовании.

<u>Критерии оценки состояния муниципального образования</u>	<u>Характеристика муниципального образования</u>
Полномочия органа местного самоуправления в финансово-экономической сфере	
Ресурсы муниципального образования	
Налогоспособность населения	
Уровень подготовки муниципальных кадров в вопросах ведения хозяйственной деятельности	