

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО, ХАРАКТЕР ЕГО ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Данная статья рассматривает экономическое содержание местного хозяйства, органа управления местного сообщества, который выступает в роли подрядчика, исполняющего государственные функции.

Общеизвестно, что экономическую основу любого общества составляет хозяйственная жизнь, т.е. организация производственной деятельности людей. Под хозяйством вообще понимается совокупность способов и методов, с помощью которых осуществляется производственная деятельность, основанной на конкретной форме собственности.

История развития человечества показала, что общественная жизнь опиралась на последовательное изменение, прежде всего, хозяйственной жизни. Усложнение экономических отношений носило циклический характер, заставляя пересматривать общественные отношения, приспособляя их изменяющимся требованиям времени. Это проявлялось в смене характера самой хозяйственной жизни, изменяя тем самым направленность и систему государственного устройства.

Так, на смену системе хозяйственных отношений в родовой общине, которой были присущи коллективное производство и коллективное распределение, приходит натуральное хозяйство, основу которого составляет частное производство и частное присвоение. По мере развития производительных сил и соответствующих производственных отношений наступает эра товарного производства с многообразием форм собственности, форм производства и форм присвоения. Так постепенно и эволюционно создавались основы современной системы рыночных отношений и рыночного хозяйствования. Если в условиях командно-административной системы, хозяйственно-экономическая жизнь общества была максимально концентрирована, исходя из ее сущности, то в условиях перехода к рыночным методам хозяйствования общественно-экономическая жизнь деконцентрирована, включая децентрализацию государственного управления с соответствующей передачей прав и полномочий власти на местный уровень управления. Именно на этой основе и создается возможность формирования самоуправляемых структур в целях более качественного учета интересов местных сообществ. Таковой в условиях перехода к рыночным отношениям является система местного самоуправления, поскольку осуществляемая в Кыргызстане экономическая и политическая реформа показала, что сложившаяся система государственного управления не способствует достаточно эффективной организации хозяйственной деятельности на местах.

В этом смысле местное самоуправление - это механизм реализации широкого круга близких населению проблем и удовлетворения важных потребностей, а также решения государственных задач силами местных органов власти путем передачи им отдельных государственных полномочий и путем организации местной хозяйственной деятельности.

В свою очередь, местное самоуправление - это субъект государства, его составная часть, действующая в пределах и на основании законодательно-правовых актов, принимаемых органами государственной власти и в рамках предоставленных полномочий. С другой стороны, оно хозяйствующий субъект, использующий объекты муниципальной собственности, обладающий экономической самостоятельностью и организующий производственно-хозяйственную деятельность в интересах благополучия своего населения.

В этом смысле хозяйство местного самоуправления, с точки зрения ведения производственно-хозяйственной деятельности, в значительной степени носит черты

частного, обособленного хозяйства, так как выступает на рынке как самостоятельный и равноправный хозяйствующий субъект.

С другой стороны, органы управления местного сообщества выступают в роли подрядчика, исполняющего государственные функции. Это касается функций, исполнение которых невозможно и не выгодно государственным органам власти: учет движения населения и собственности, организация повседневных контактов с населением по вопросам, отнесенным к ведению государства (социальное обеспечение, правоохранительная деятельность и др.). Организация подобной деятельности требует значительной регламентации со стороны государства и создает необходимую базу эффективности деятельности, как государственной власти, так и органов местного самоуправления.

Таким образом, экономическое содержание местного хозяйства состоит в том, что оно обладает достаточными правами и самостоятельностью в области производственной деятельности и, прежде всего, в области распоряжения ресурсами, собственностью, а использование результатов такой деятельности является общественным, ограниченным в рамках конкретного местного сообщества.

Предприятия и организации, находящиеся на территории местного сообщества, но не являющиеся объектами муниципальной собственности, не относятся к местному хозяйству. Местные органы самоуправления осуществляют над ними только ограниченные властные полномочия (организация уплаты местных налогов, соблюдение экологических, природоохранных, градостроительных требований, правопорядок и др.). Но, тем не менее, функционирование на территории местного сообщества объектов государственной, частной и других форм собственности положительно отражается на его жизнедеятельности, особенно в обеспечении занятости населения, удовлетворении общественных и других потребностей.

Итак, муниципальное хозяйство - это ***совокупность предприятий и учреждений органов местного самоуправления, осуществляющих на территории местного сообщества хозяйственно-экономическую деятельность, направленную на удовлетворение общественных потребностей местного населения.***

Из этого определения муниципального хозяйства следует, что те предприятия и учреждения, основанные на муниципальной собственности, а также иных форм собственности и выполняющие общественные функции преимущественно местного значения нуждаются в управлении и координации своей деятельности. Эту функцию на практике выполняют органы местного самоуправления.

Разумеется, права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления ими будут различными. Так, права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий непосредственна и не должна отличаться от прав любого собственника, а права на регулирование хозяйственной деятельности других собственников опосредована и строго регламентируется нормативно-правовыми актами государства, поскольку здесь речь идет о применении, как уже отмечали, властных полномочий, нежели экономических. Тогда как по отношению к объектам муниципальной собственности органы местного самоуправления используют властно-экономические полномочия в полном смысле этого понятия.

В основу управленческой деятельности должна быть положена главная ее цель: реализация общественных интересов граждан местного сообщества. Исходя из того, что:

I. муниципальное хозяйство - это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих деятельность на территории данного сообщества;

II. деятельность, осуществляемая этими предприятиями и учреждениями, направлена на удовлетворение интересов граждан местного сообщества;

III. поскольку такую деятельность осуществляют разнородные по природе и формам собственности предприятия, то необходим и субъект, координирующий их деятельность.

Соответственно, основными элементами структуры муниципального хозяйства могут быть следующие:

- предприятия и учреждения, деятельность которых полностью подчинена интересам населения местного сообщества, как основных субъектов муниципальной собственности;

- предприятия и учреждения, деятельность которых частично связана с реализацией интересов местного населения из-за того, что они являются субъектами других форм собственности;

- органы местного самоуправления, осуществляющие управленческую деятельность над хозяйствующими субъектами на своей территории.

Исходя из вышеперечисленных общих характеристик и структуры хозяйства местного самоуправления и определяя его место в системе экономических отношений общества в целом можно дать более развернутое и полное определение. *Муниципальное хозяйство - это экономическая категория, выражающая производственные отношения между органами «местного самоуправления и другими субъектами хозяйственной и иной общественно значимой деятельности по поводу использования муниципальной собственности, местных экономических и природных ресурсов в интересах населения местного сообщества, удовлетворения общественных потребностей.*

Коммунальная модель муниципального хозяйства, которая характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами муниципальные образования. Главным источником формирования ресурсов являются налоги с населения, а основным элементом управления выступают органы местного самоуправления, осуществляющие как накопление доходов, так и их расходование. Как показывает опыт, данная модель присуща 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.

Коммунально-рентная модель местного хозяйства. Она предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление им ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты, т.е. налоги с населения и производителя продукции и услуг на территории муниципального образования дополняются возможностью использования муниципальной собственности для получения рентных платежей. На практике эта модель муниципального хозяйства характерна развитым аграрным странам, в которых система местного самоуправления сильна со своей муниципальной собственностью.

Муниципально-рентная модель муниципального хозяйства, которая подразумевает, что основную нагрузку по обслуживанию интересов населения и решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления. Для этого им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории с передачей объектов муниципальной собственности и прав управления и хозяйствования.

Из перечисленных выше моделей больше просматривается, на наш взгляд, муниципально-рентная модель в становлении и развитии хозяйств местных сообществ Кыргызстана, т.к. нормативно-правовые акты государства предоставили необходимые функции и полномочия по части обеспечения органов местного самоуправления достаточной самостоятельностью в организации производственно-экономической и хозяйственной деятельности. В мировой практике именно эта модель значительно распространена в странах с аграрной экономикой и отсталым уровнем экономического и

социального развития, что и предполагают органам местных сообществ ограничено рассчитывать на свои возможности и ресурсы в решении местных проблем.

Говоря о существующих моделях муниципального хозяйства, следует отметить, что та или иная модель не существует в чистом виде, однако их роль и место в различных странах серьезно отличается друг от друга. Эти особенности зависят от множества факторов, основными из которых являются следующие:

- объем компетенции органов местного самоуправления, предусмотренный и определенный нормативно-правовыми актами той или иной страны в части организации хозяйственно-экономической деятельности и предоставления бюджетно-финансовой самостоятельности;

- наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и муниципальных предприятиях, способных организовать производственно-хозяйственную деятельность и осуществлять управленческую функцию в соответствии с возложенными на них полномочиями;

- налоговоспособность населения, потенциал которой зависит не только от уровня социально-экономического развития местных сообществ, благосостояния их жителей, но и от финансово-экономической и налоговой политики того или иного государства.

Безусловно, при важности вышеназванных основных факторов, определяющих особенности муниципального хозяйства и в той или иной степени воздействующих на общий уровень развития системы местного самоуправления является природно-географический фактор. Общеизвестно, что природные и географические условия оказывают решающее, если не главное, влияние на формирование системы хозяйственной деятельности и образ жизни населения данной территории.

Анализ общих факторов, воздействующих на местное самоуправление и его хозяйства будет недостаточным, если не будет рассмотрен вопрос о хозяйственной деятельности органов местных сообществ. Речь идет о широком понимании слова, а не только экономических, природных и др. которыми пользуются и обладают органы местного самоуправления.

Обычно под ресурсами местного сообщества понимают совокупность материальных и нематериальных возможностей муниципального образования.

Важным ресурсом муниципального хозяйства является кадровый потенциал, так как сама производственная деятельность, ее параметры, масштабы и, главным образом, эффективность в основном определяются уровнем подготовленности специалистов, их компетенцией и т.д.

Не менее существенным ресурсом в развитии муниципального хозяйства является правовой ресурс, то есть тот объем функций и полномочий, которыми по законодательству наделены органы местного самоуправления. Так, наличие богатых природных ресурсов еще не означает высокий уровень развития хозяйства местного самоуправления, зажиточность его органов, высокий уровень благосостояния населения местного сообщества и т.д. Без наличия права органов местного самоуправления на осуществление хозяйственно-производственной, финансово-экономической и другой деятельности не может быть и речи о их самостоятельности как субъекта рыночных отношений. В этом плане в Кыргызстане созданы, как неоднократно отмечали выше, достаточные законодательно-правовые основы по решению производственно-хозяйственных задач местного значения. Однако из-за недостаточности материальной базы, низкой ее эффективности и, прежде всего, финансовых ресурсов, местная хозяйственная деятельность не обеспечивает должной отдачи, в результате чего основная часть (90%) органов местных сообществ нерентабельна, т.е. не могут реализовать основные принципы системы местного самоуправления - самофинансирование, самообеспечение.

