**Лекция 6. Муниципальное хозяйство в экономической системе местного самоуправления**

**1.Общая характеристика муниципального хозяйства**

**2. Современные модели муниципального хозяйства**

**3. Ресурсы муниципального хозяйства**

**1.Общая характеристика 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 можно их классифицировать. Методика, предложенная при определении самого понятия «муниципальное хозяйство», предлагает следующий подход:

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, то необходим и субъект, координирующий их деятельность.

Исходя из данного анализа, основным признаком, по которому можно классифицировать элементы муниципального хозяйства, является роль (и место) того или иного элемента в реализации общественных потребностей.

И с этой точки зрения выделяются 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, что будет более подробно рассмотрено далее.

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 peaлизуют населению товары и услуги, но и прибыль, полученная в итоге от их деятельности, является также собственностью данного местного сообщества. Поэтому хорошо работающее муниципальное предприятие всегда вы­годнее для муниципального хозяйства.

**2. Современные модели муниципального хозяйства**

Однако это лишь теоретическая модель, поскольку подобное состояние муниципальных предприятий достигается в результате достаточно длительной и сложной работы. Так, для муниципалитетов дореволюционной России потребовалось почти пятьдесят лет реформ для того, чтобы хозяйственная деятельность муниципалитетов начала приносить до 50% доходной части бюджетов.

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

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.

Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства, 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.

Муниципально-рентная модель муниципального хозяйства 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:

— объем компетенции органов местного самоуправления, определен­ный законодательством;

— наличие и характер основных ресурсов территории;

— наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправ­ления и муниципальных предприятиях;

— налогоспособность населения.

В зависимости от этих факторов формируется конкретный вид муни­ципального хозяйства.

**3. 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 и 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 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, во-первых, ресурсы муници­пального хозяйства должны быть соразмерны объему задач, решаемых органами местного самоуправления; 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 изэто­го 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 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.