

Региональная экономика

УДК 330.342:334.724

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗОВАННОСТИ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ

Ефремов А.В.

Уточнена сущность муниципальных организаций как социально-экономических систем. Определено место в системе «муниципальной организации» социальной деятельности, отражающей взаимодействия общества с природой. Систематизированы внешние и внутренние факторы, влияющие на процессы жизнедеятельности населения, сформулирован понятийный аппарат «муниципальное хозяйство».

Ключевые слова: муниципальная организованность, социально-экономическая система, фактор, понятийный аппарат, процессы жизнедеятельности.

В настоящее время сущность муниципальной организованности определяется как экономическая система, однако понятие «экономическая система» к общественной организованности и, в частности, к муниципальной организованности, не приемлемо. Оно сформировано на базе общепринятого понятия о том, что в обществе существуют экономические системы. Однако с нашей точки зрения такое отождествление ошибочно, потому что в обществе все общественные организации, связанные с хозяйственным процессом – это искусственно созданные человеком системы, в которых личностные (люди) и вещественные элементы объединены способом производства жизненных благ. А эти организации уже относятся к социально-экономическим системам, где главной структурной составляющей являются люди с их социальными интересами и потребностями. Да и само общество как «совокупность людей, объединенных способом производства материальных благ на определенной стадии исторического развития, определенными производственными отношениями» [1] – это социально-экономическая система. Поэтому, **целью статьи** является ознакомление специалистов, занимающихся этой проблемой, с рассмотрением сущности муниципальных организаций как социально-экономических систем.

В настоящее время по вопросам хозяйствования в муниципальных организациях можно отметить работы Боровской М.А. «Генезис муниципальной собственности и становление систем муниципального управления» [2], где рассмотрены вопросы экономического содержания и сущности муниципальной собственности; Васильева А.А. «Муниципальное управление» [3], где автор выражает свои взгляды и излагает основы муниципального управления.

Исходя из вышеизложенного, автор считает, что муниципальную организованность нужно рассматривать как субъект социально-экономических отношений и носитель, в первую очередь, социальных интересов со своей спецификацией: сосредоточение природных ресурсов и населения; наличие климатических условий; наличие сложившейся структуры производства и инфраструктуры. Следовательно, рассматривать ее как многофункциональную социально-экономическую систему, представляющую собой регион-квазикорпорацию, регион-рынок, регион-социум, где размещение объектов и организаций хозяйственной деятельности базируется на инновационном принципе. При таком подходе к понятию «система» внимание должно перемещаться с традиционных направлений развития территорий (транспорт, промышленность, сельское хозяйство и т.д.) на развитие, в первую очередь, инфраструктуры и структурированного рынка труда, учет в хозяйствовании в равной мере экономической, экологической (минимальное загрязнение окружающей среды, выделение в достаточном количестве средств на восстановление нарушенных параметров воды, воздуха, земли, четкое соблюдение экологических ограничений в процессе хозяйствования) и социальной составляющих (повышение материального и духовного уровня населения, обеспечение разнообразия и качественного уровня его культуры, творческого потенциала, стимулирова-

ние привязанности людей к своей местности). Здесь должен доминировать пространственный принцип хозяйствования, который максимально обеспечивает жизненные потребности населения муниципальной организованности и обеспечивает лидерство направлениям производства валютообразующей продукции.

При таком подходе к определению сущности муниципальной организованности местного самоуправления, её развитие должно базироваться на постулатах социально-ориентированной экономики, на системе демократических ценностей. А функционирование муниципальных организованностей как социально-экономических систем должно базироваться на экономических, правовых и социальных механизмах. Здесь в основу механизмов хозяйствования должны быть положены принципы, предложенные немецким экономистом А. Мюллер-Армак в книге «Социальная рыночная экономика. Германский путь» [4], которые гласят о том, что:

- основой социально-экономического развития является свободное предпринимательство;
- конкуренция между объектами хозяйствования – это фактор экономического, технического и социального прогресса;
- государственное регулирование должно осуществляться только на основе правового механизма хозяйствования.

Неукоснительное соблюдение указанных принципов – одно из требований построения в Украине общества с высоким уровнем социально-экономического развития.

В муниципальных организованностях жизнедеятельность населения выражается в виде разнообразных социально-экономических отношений, имеющих общественный характер. Эти отношения осуществляются на уровне, как отдельной личности, так и человеческих общностей, организованных по социально-территориальному признаку, и воплощаются в определенного рода деятельность. Каждая социальная общность людей решает определенную задачу общественного развития – производство продукции или услуг, обучение, воспитание, управление и пр. Территориальные общности людей реализуют через совокупность различных видов деятельности общественную систему отношений.

Особое место среди совокупности общественных отношений населения занимает его воспроизводственная жизнедеятельность, которая означает не только физическое замещение уходящих поколений приходящими. К воспроизводству относится также возобновление социальных характеристик и свойств населения – показателей здоровья, физической трудоспособности, общеобразовательной и профессиональной подготовки. При этом социальные параметры корректируются на изменяющиеся требования к качественному составу населения. Воспроизводственная деятельность населения имеет социальные, национальные, региональные различия, что является следствием влияния на демографическую ситуацию различных факторов: социально-экономических, природных, этических, культурных.

Взаимосвязь и взаимообусловленность различных форм жизнедеятельности населения в пределах определенной территории создает единый целостный образ жизни общности жителей данного образования.

Большое место в системе взаимосвязанных жизненных процессов населения занимает его социоприродная деятельность, отражающая взаимодействие человека с окружающей средой. Это взаимодействие в общем виде может быть представлено как потребление и воспроизводство природных ресурсов посредством общественной деятельности.

Стержневой проблемой, пронизывающей все уровни структурной иерархии нового общества, является занятость трудоспособного населения, а конструктивное решение этой проблемы в целом оказывает непосредственное влияние на качественное развитие муниципальных организованностей. В рыночных условиях хозяйствования происходит глубокая трансформация форм и методов регулирования сферы трудозанятости на всех уровнях хозяйствования. Содержание трансформации заключается в необходимости управления социально-экономической средой функционирования рабочей силы, различными сферами жизнедеятельности трудоспособного населения, но не в непосредственном, механическом регулировании использования рабочей силы. Это значит, что с углублением рыночных отношений непосредственными объектами управления стано-

вятся характер, содержание и условия труда, мотивационные механизмы, способные в полной мере реализовать потребности людей в основной сфере жизнедеятельности – труде. Следовательно, уже на переходном этапе становления рыночных отношений возникают проблемы не только теоретического, но и прикладного характера, содержанием которых является формирование эффективных региональных механизмов трудоустройства, нацеленных на учет в практике управления демографических, экономических, социально-психологических, культурных факторов развития региональной социально-экономической системы.

Таким образом, на процессы жизнедеятельности оказывает влияние комплекс внешних и внутренних факторов: внешние – тенденции макроэкономического развития; внутренние – механизм обеспечения социального уровня населения. Разнообразные социально-экономические и социально-природные отношения, имеющие общественный характер, отражают процесс жизнедеятельности населения во всем его многообразии. Общественные отношения реализуются через совокупность различных видов деятельности в рамках социально-экономической системы.

Рассматривая сущность местного самоуправления, как общественного явления и признавая, что оно в значительной степени зависит от вида и типа хозяйственных отношений, существующих в обществе в настоящий момент, попытаемся дать научное определение муниципальной организованности на основе понятия «хозяйство».

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

Муниципальная организованность при осуществлении хозяйственной деятельности, с одной стороны, выступает как равноправный субъект хозяйственных отношений (собственник), с другой стороны – как субъект, выполняющий в силу своего особого статуса функцию частичного регулирования хозяйственных отношений на своей территории. Т.е. местное самоуправление несет на себе как признаки государства, так и признаки хозяйствующего объекта. В этой двойственности природы местного самоуправления и кроется корень долгих дискуссий по вопросу определения понятия муниципальная организованность. С одной стороны муниципальная организованность как хозяйствующая система рассматривается как совокупность предприятий и учреждений, относящихся к муниципальной собственности (коммунальное хозяйство), и подходит к решению вопроса с позиции, кому принадлежит данная собственность. Отрицательная сторона данного определения заключается в том, что при подобном определении с органов местного самоуправления снимается забота о создании условий 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.

С другой стороны муниципальную организованность относят к системе хозяйствования всю совокупность хозяйств, расположенных на территории муниципального образования, поскольку властные полномочия органов местного самоуправления распространяются на все хозяйствующие на его территории субъекты. Считается, что 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 подходе 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 него законом. Однако эти опасения беспочвенны, т.к. правила хозяйствования муниципалитетов обговариваются с центральными властями.

В связи с этим известный русский 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» [5].

В данном определении присутствует тот критерий, по которому мы можем развести две пре-

дыдущие 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. Другие хозяйствующие субъекты контролируются руководством муниципалитетов в области соблюдения норм хозяйствования на территории муниципалитета.

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

Поэтому система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-государственной природы. С этой точки зрения она выполняет две важнейшие функции: 1) связь между государством и населением; 2) 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 решений для населения муниципального образования.

Являясь неотъемлемой частью государства, органы местного самоуправления, тем не менее, имеют особенности, отличающие его от органов государственной власти. Эти особенности местного самоуправления в своей книге «Основы городского хозяйства» [5] Велихов определяет четыре основных отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти, вызванных общественным характером этой власти:

- самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти;
- самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения);
- для реализации полномочий по этим предметам ведения местного самоуправления должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности;
- 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 в 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, который определяет те функции, которые органы местного самоуправления обязаны исполнять самостоятельно. При этом особенно важно, что закон устанавливает не только функции, но и полномочия по принятию общеобязательных решений, оставляя за государством право контроля за исполнением по результатам деятельности. Иначе говоря, местное самоуправление является властью, но властью в структуре государственной, действующей на основании договоренности как первичного звена экономики государства и в рамках, четко обозначенных в законах государства. 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 са-

мостоятельно 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, как бы, 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.

Кроме того, в настоящее время, органы управления муниципальным хозяйством выступают в роли подрядчика, исполняющего государственные функции, которые оплачиваются государством. Однако это положение противоречит принципам местного самоуправления. Оно указывает, что функции между местным и государственным управлением распределены неправильно – государственное управление взяло на себя функции, которые может выполнять местное самоуправление. Это касается, скажем, организации деятельности, требующей значительной регламентации со стороны государства.

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

Этот понятийный аппарат и определяет особенности муниципального управления. Из определения муниципального хозяйства следует, что некоторое число предприятий и учреждений другой собственности, выполняющих общественно значимые функции, нуждается в координации их деятельности. 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 существенно отличаются. 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. Следовательно, полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений разведены по двум видам. С одной стороны они выступают как собственники с точки зрения организации деятельности и пользования результатами этой деятельности, а с другой 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.

Сложность управленческой деятельности органов местного самоуправления состоит в том, что 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.

Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне за-

висимости от формы собственности, так и вопросы более глубокого регулирования хозяйственных отношений для муниципальных предприятий и учреждений. Поэтому в основу определения данного понятия должна быть положена цель управленческой деятельности органов местного самоуправления, а именно реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления.

Основным видом деятельности органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, целям удовлетворения общественных интересов граждан.

Учитывая то, что понятие «муниципальное управление» должно в обязательном порядке включать в себя не только цель деятельности, но и её формы, определяемые законом, здесь оно является деятельностью органов местного самоуправления, направленной на удовлетворение общественных интересов, в рамках определенных законом о муниципальном хозяйствовании. Это определение, по мнению автора, правильно отражает содержание понятия «муниципальное управление», поскольку включает в себя и цель деятельности, и специфические средства её осуществления.

Не менее важно отметить тот факт, что на основе этого определения можно очень рельефно показать отличия муниципального управления от управления органов государственной власти. Они также проистекают из двойственной природы муниципального хозяйства, поскольку муниципальный управленец 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 фондов, полученных в результате хозяйственной деятельности и задачи регулирования хозяйственных интересов иных собственников, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории муниципального образования, требуют знаний и навыков, больше присущих государственному управлению.

ВЫВОДЫ

В статье на основании обстоятельно рассмотренных вопросов о сущности и организации функционирования муниципальных организаций делается вывод, что определение сущности муниципальных организаций как экономических систем ошибочно, так как в обществе экономических систем не существует. Здесь все общественные организации – это искусственно созданные Человеком системы, в которых личностные элементы (люди) и вещественные элементы объединены для производства, распределения и потребления жизненных благ. Исходя из этого положения, доказывается, что эти организации, включая и муниципальные, уже относятся к социально-экономическим системам. На базе этого утверждения сформулирован понятийный аппарат, раскрывающий сущность муниципальных организаций и механизм их функционирования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – [24-е изд., испр.] – М.: Оникс 21 век, 2004. – 560с.
2. Боровская М.А. Генезис муниципальной собственности и становление систем муниципального управления: [моногр.] / Боровская М.А. – Таганрог: ТГРУ, 2002. – 116 с.
3. Васильев А.А. Муниципальное управление: [учебное пособие] / А.А. Васильев – Н. Новгород: ВАГС, 2000. – 160 с.
4. Ламперт Хайнц. Социальная рыночная экономика. Германский путь: [Пер. с нем.] / Хайнц Ламперт – М.: Дело, 1994. – 405 с.
5. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства / Л.А. Велихов - М.: Наука, 1996. – 480 с.