

## **Локальные самоуправляемые экономические системы: особенности воспроизводства и функционирования**

Е. С. Мысляева

Неотъемлемой частью современной национальной экономики является организация хозяйственной жизни на местном уровне, осуществляемая на основе самоорганизации локальных сообществ. Такая децентрализация хозяйственной жизни обусловлена как определенным уровнем развития общественного производства, так и становлением институтов гражданского общества в XX столетии в большинстве стран.

Сегодня локальные (муниципальные) экономические сообщества представляют собой социально-экономические системы, обладающие своим производственно-хозяйственным комплексом, особой системой управления, удовлетворения потребностей населения и согласования интересов хозяйствующих субъектов, проживающих и действующих на определенной территории. Все это позволяет говорить о местном локальном сообществе как об экономической системе особого рода, обладающей определенными особенностями развития и функционирования.

В экономической науке достаточно много внимания уделяется вопросам местного самоуправления, в том числе экономическим основам местного самоуправления. Однако не всегда при этом муниципальное образование рассматривается, во-первых, как целостная система и, во-вторых, как система особого рода, действующая на принципах самоуправления и тем самым отличающаяся от других экономических систем. Отсутствие такого рода исследований является, на наш взгляд, существенным препятствием для выработки обоснованной государственной политики в области местного самоуправления. Данное обстоятельство имеет особое значение для России.

В настоящее время местное самоуправление в России уже превратилось в один из важнейших элементов государственного устройства. Его становление и активное формирование началось с принятием Конституции РФ в 1993 г. За тринадцать лет в области местного самоуправления произошли существенные изменения: приняты соответствующие законы, сформированы органы местного самоуправления, определена и законодательно закреплена финансово-экономическая база местного самоуправления. Вместе с тем, до сих пор большинство вопросов функционирования местного сообщества так и остаются нерешенными. Особенно это

касается вопросов воспроизводства местных, локальных экономических систем как экономически самостоятельных и самовоспроизводящихся, имеющих свою собственную и устойчивую экономическую основу.

Принятый 6 октября 2003 г. новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не решил в полной мере эту задачу. Более того, вступление этого закона в силу с 1 января 2006 г. в ряде субъектов РФ показало, что новый закон не только не решает части важных проблем функционирования местных экономических систем, но и порождает новые, обостряя и без того непростую ситуацию на местном уровне. Все это обуславливает необходимость осуществления комплексных исследований, связанных с выявлением особенностей функционирования локальных экономических систем как систем особого рода. Решить эту теоретическую задачу сегодня не представляется возможным в рамках уже существующих категорий, таких как «местное самоуправление», «муниципальное образование» или «муниципальное хозяйство».

«Местное самоуправление» — это самостоятельное решение населением вопросов местного значения, т. е. это в большей степени правовая категория, подчеркивающая самостоятельный характер решения местным населением своих задач. Понятие «муниципальное образование» характеризует определенную территорию — поселение, в рамках которого население осуществляет функции самоуправления. Категория «муниципальное хозяйство» представляет совокупность предприятий и учреждений, относящихся к муниципальной собственности, и тем самым охватывает лишь часть экономических отношений, складывающихся в рамках местного сообщества. Таким образом, ни одно из указанных понятий не дает целостного представления о том, что такое локальная экономическая система, поскольку они отражают лишь один из аспектов — либо сугубо правовой, либо узко экономический. Но ни то, ни другое, не является достаточным для понимания существа локальных экономических систем, выделяемых в рамках национальных. Поэтому мы предлагаем ввести новое понятие — «локальная самоуправляемая экономическая система».

Локальная самоуправляемая экономическая система (ЛСУЭС) — это более сложное понятие, представляющее собой единство экономических и политических отношений, проявляющееся в особом характере их воспроизводства. То есть, локальная самоуправляемая экономическая система — это совокупность экономических отношений по поводу совместного владения, пользования и распоряжения средствами производства населением, проживающим на обособленной территории, которая находит свое непосредственное выражение в самоуправлении и коллективном присвоении полученного дохода в целях обеспечения жизнедеятельности и развития локального сообщества и предоставления его жителям социально значимых услуг.

В основе выделения локальных самоуправляемых экономических систем, на взгляд, лежат следующие условия: возможность территориального обособления отдельных местных сообществ; возможностью относительного обособления и институционального оформления целей социально-экономического развития местных сообществ; обособление процесса воспроизводства местного сообщества, основанное на широком спектре материальных потребностей, которые обслуживают нужды данного местного сообщества, но не затрагивают общенациональных интересов; наличие и обособление коллективного интереса в качестве одного из наиболее эффективных инструментов удовлетворения потребностей людей, проживающих совместно.

Если в совокупности эти условия представлены, то есть вероятность, что в рамках единого национального хозяйства могут возникнуть ЛСУЭС. Однако сами по себе эти условия еще не являются гарантией того, что локальная экономическая система может реально существовать и развиваться как локальная самоуправляемая система. Чтобы обособленная в территориальном отношении экономическая система могла существовать, ее основу должна составлять муниципальная собственность, которую следует понимать как сложную категорию.

Не останавливаясь подробно на вопросе о том, что такое муниципальная собственность, отметим лишь, что ее сущность нельзя сводить к ее материально-вещественному содержанию. Экономическое содержание муниципальной собственности — это более сложное понятие, включающее: коллективно-групповой характер присвоения средств и результатов производства, которое осуществляется в пределах относительно самостоятельных (обособленных) местных территорий; наличие субъекта управления в виде коллектива равноправных собственников; самоуправление, осуществляемое населением локальной территории и проявляющееся в самостоятельном распоряжении ресурсами и результатами коллективной деятельности; распределение благ, созданных местным сообществом, осуществляемое в интересах всех его членов, формой которого является не прибыль, а определенное количество общественно значимых товаров и услуг.

Для локальной экономической системы большое значение приобретает наличие обособленного хозяйства, которое не следует отождествлять с муниципальным хозяйством, поскольку хозяйство ЛСУЭС — это более широкое понятие, которое включает не только муниципальное хозяйство, но и предприятия иных, кроме муниципальной, форм собственности. Оно включает три группы отношений: экономические отношения, складывающиеся в муниципальном секторе экономики; экономические отношения, главным субъектом которых выступают частные хозяйствующие субъекты; экономические отношения, субъектом которых одновременно могут выступать как предприятия и учреждения муниципальной собственности, органы местной власти, так и частные предприятия, расположенные в рамках локального сообщества.

Необходимо иметь в виду, что отличительными особенностями функционирования муниципального сектора являются: производство, распределение, обмен и потребление общественных благ, имеющих ограниченные возможности обращения на конкурентном рынке товаров и услуг; преобладание нерыночных способов организации обмена деятельностью, т. е. ограниченное значение обмена благ на компенсационной основе; равновесие спроса и предложения на общественные блага устанавливается внерыночным регулированием со стороны муниципальных органов власти. Поэтому производство общественных благ в муниципальном секторе экономики не может быть высокодоходным, в отличие от частного сектора, функционирующего на территории местного сообщества, и имеющего своей целью получение прибыли.

Что касается частного сектора, то его деятельность в рамках хозяйства локальной самоуправляемой экономической системы ничем не отличается от функционирования частных предприятий, расположенных на иных территориях, поскольку главной целью их деятельности является получение прибыли. Однако при этом нельзя не видеть особенностей поведения частных предприятий, действующих в рамках ЛСУЭС. Это объясняется тем, что в ЛСУЭС общественный сектор муниципальной экономики играет определяющую роль. Но не в смысле количества зарабатываемых для бюджета денег, а в смысле формирования и сохранения локального сообщества как специфической формы организации местного хозяйства. Именно этому и должна быть подчинена деятельность других секторов экономики. Если этого не происходит, то реализация муниципальной собственности как основы ЛСУЭС невозможна в полной мере, что чревато нарастанием противоречий, вплоть до экономического распада локального сообщества. Способы разрешения противоречий в данном случае могут быть совершенно разные. Это могут быть законодательные ограничения, регулирование деятельности частного сектора через налоговое регулирование, муниципальные заказы, муниципальные контракты, развитие концессионных отношений.

Важной характеристикой локальной экономической системы является наличие особой системы управления, а именно — самоуправления. На наш взгляд, самоуправление, в том числе и муниципальное, — это не только способы, формы и методы участия граждан в управлении, но это и сложный механизм «воспроизводства» системы самоуправления, которую невозможно рассматривать в отрыве от экономических форм реализации самоуправления. Поэтому самоуправление в рамках локальных самоуправляемых систем должно включать: участие в управлении граждан посредством форм прямой и представительной демократии; возможность самостоятельного распоряжения ресурсами (наличие собственного бюджета, муниципальной собственности, самостоятельность в установлении и регулировании налогов); возможность получения части общего дохода гражданами в той или иной форме, которая является неотъемлемой формой их участия в управлении.

К сожалению, в экономической литературе рассмотрение самоуправления на локальном уровне в единстве трех указанных характеристик не представлено, что не только существенно обедняет анализ, но и может привести к неправильным выводам, имеющим самое непосредственное отношение к решению вопросов местного самоуправления.

На наш взгляд, помимо анализа форм участия населения в решении общих вопросов, особое значение приобретают еще два вопроса: возможность самостоятельного распоряжения ресурсами, а также наличие некой общей выгоды для всех членов местного сообщества как реальных собственников и распределение этой выгоды между ними.

С определенной долей условности, самоуправление на уровне локальных систем можно сравнить с функционированием предприятий с собственностью работников. На такого рода предприятиях работники не только участвуют в управлении посредством различных форм (прямое управление, управление на основе прав собственности — участие в капитале, приобретение имущества и т. п.), но и влияют на распределение результатов производства, определяя его размеры и формы. Например, распределение созданного продукта может осуществляться соответственно величине заработной платы, уровню квалификации работника, либо соответственно количеству принадлежащих работнику акций (величине пая) и т. п.

Конечно, нельзя проводить полной аналогии между локальной экономической системой и народным предприятием. Предприятия с собственностью работников, хотя они и называются народными предприятиями, являются коммерческими предприятиями, цель которых — получение максимальной прибыли и последующее ее распределение между собственниками. Цель ЛСУЭС — удовлетворение общественно значимых потребностей.

Исходя из этого, следует говорить о различии существа и, соответственно, форм распределения результатов хозяйственной деятельности для народных предприятий и для ЛСУЭС. Для ЛСУЭС распределение результатов деятельности, в отличие от предприятий с коллективной формой собственности, является общественным по природе. То есть оно не может быть представлено в виде выплаты каждому гражданину каких-то дивидендов или части дохода. Оно может существовать в иной форме. Но оно должно обязательно быть. В противном случае, ни о каком реальном самоуправлении не может быть и речи. Если участие в управлении граждан не сопровождается последующим распределением созданного общего продукта между ними, то рано или поздно происходит отчуждение народа от власти и противопоставление интересов населения локального сообщества и органов управления.

Что это должна быть за форма, и на каких принципах доход локального сообщества должен распределяться между гражданами — это самостоятельный и достаточно сложный вопрос, который требует дополнительного исследования. По всей видимости, результатом производства

ЛСУЭС могут быть лишь общественно значимые товары и услуги, которые имеют коллективную форму потребления. То есть в процессе реализации муниципальной собственности, одной из форм которой является участие собственников в управлении, должно осуществляться совместное распоряжение социальным богатством и его присвоение со стороны группы равноправных собственников.

Говоря об ЛСУЭС, нельзя не отметить, что это системы в рамках национальных экономических систем, со стороны которых они не могут не испытывать некоторого давления, что чревато определенными противоречиями. Однако эти внешние противоречия являются для ЛСУЭС противоречиями особого рода. Это противоречия части и целого, которые являются проявлением более глубокого противоречия — между государством и населением. В рамках ЛСУЭС внешние противоречия заключаются в заинтересованности местных органов власти в государственной поддержке, с одной стороны, и необходимости разумного ограничения влияния государства на местную экономику, с другой. Это противоречие может быть разрешено только путем определения тех пропорций, которые необходимо достигнуть в каждом конкретном случае при определении доли государственного вмешательства в экономические отношения на местах.

Так, известно, что локальная экономическая система не может нормально функционировать, если она не располагает достаточным количеством финансовых ресурсов для выполнения тех функций, которые на нее возложены. При этом, что особенно важно, локальная система должна иметь независимые от кого-либо источники финансовых ресурсов. Только в таком случае ее можно рассматривать как самостоятельную систему. Однако, если мы имеем дело с особым типом национальных экономических систем, какой является Россия с ее огромной территорией, различными природно-климатическими и экономическими условиями развития отдельных территорий, то в таком случае трудно обойтись без перераспределения финансовых ресурсов между территориями, которое может осуществлять только федеральный центр. В этих условиях финансовая самостоятельность локальных экономических систем будет означать отсутствие или, по крайней мере, сведение к минимуму субъективизма при распределении финансовых ресурсов центром и невозможность его давления на локальные системы в процессе такого распределения. Но и этого еще не достаточно.

ЛСУЭС может нормально воспроизводиться, если существует особый способ управления бюджетом. Можно управлять бюджетом так, как это сейчас происходит в большинстве случаев, когда соответствующие органы управления разрабатывают и принимают бюджет. Но в таком случае бюджет чаще всего выступает в роли расчетно-кассового центра. В ЛСУЭС бюджет — это не просто денежные средства, которыми располагает данное сообщество. А это инструмент, позволяющий гражданам реально участвовать в управлении, обеспечивая тем самым воспроизводство ло-

кальной системы как самоуправляемой. При этом, как показывает опыт других стран, это, в определенной степени, может компенсировать собой даже недостаток финансовых ресурсов.

Одной из форм участия граждан в управлении местным сообществом является также создание реальных механизмов доступа населения к управлению муниципальной собственностью. ЛСУЭС может нормально воспроизводиться, если она не просто располагает необходимым имущественным комплексом или регулирует (прямым или косвенным образом) деятельность других предприятий, расположенных на территории данного локального сообщества, а обеспечивает реальное участие граждан в этом процессе.