УДК 330 (075.8)

И. Е. Рисин,
Д. А. Греков

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СИСТЕМА

В статье рассматриваются проблемы повышения эффективности муниципальной собственности, как экономической основы местного самоуправления. Муниципальная собственность, как экономическая основа местного самоуправления, рассмотрена с точки зрения «новой системной парадигмы». Показано, что низкая эффективность ее использования связана с системными противоречиями, связанными со слабой совместимостью трех типов систем: объектных, объектно-проектных, проектно-проектных.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципалитет, местное сообщество, система, управление.*

UDC 330 (075.8)

I. E. Risin,
D. A. Grekov

ECONOMIC BASIS OF LOCAL GOVERNMENT AS SYSTEM

In article problems of increase of efficiency of the municipal property, as economic basis of local government are considered. The municipal property as the economic basis of local government, is considered from the point of view of «a new system paradigm». It is shown that low efficiency of its use is connected with system contradictions, with weak compatibility of three types of systems: objective, objective-design, design-design.

Keywords: *local government, municipality, local community, system, management.*

Исходным пунктом анализа экономической основы местного самоуправления является установление данной категории в нормативных актах Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований [7].

Строгое, отвечающее требованиям, предъявляемым к нормативным актам, определение экономических основ местного самоуправления предопределило основные направления исследований данного социально-экономического феномена в отечественной экономической литературе в двух основных аспектах: использование имущественного комплекса; состояние местных бюджетов.

Имущественные права рассматриваются обычно в контексте использования имущества. Между тем, основой любой социально-экономической системы является человек, осуществляющий производительную деятельность.

Экономические исследования, посвященные имущественному комплексу, касаются, прежде всего, содержания категории «муниципальная собственность». Учитывая, что любая экономическая категория представляет собой систему отношений между людьми по поводу объектов, муниципальную собственность следует рассматривать в двух аспектах: субъектном и объектном. Собственно, экономические проблемы местного самоуправления и возникают именно в связи с системой отношений собственности. Имущественный комплекс, как таковой, является только объектом, важным, но не решающим с точки зрения удовлетворения потребностей местных сообществ. Прежде всего, необходимо определиться с субъектами муниципальной собственности.

В соответствии с взглядами Г. Гегеля субъект является самодостаточным элементом субъектно-объектных отношений: «Субъект… в-себе-и-для-себя-бытие» [2, с.

856]. Поэтому суть муниципальной собственности заключается не в территориальной локализации или структуре, а в целях, которые преследует субъект собственности. Ее экономические и управленческие аспекты вытекают из сути отношений, состоящей в совместном удовлетворении потребностей местных сообществ.

В этой связи необходимо вспомнить, что местное самоуправление является одним из древнейших общественных явлений. Оно зародилось в глубокой древности. Еще Аристотель сформулировал общие идеи образования двухуровневых местных сообществ, в основе которых лежит территориальная близость. Первый уровень образуют несколько семей: «Общение, состоящее из нескольких семей и имеющее целью обслуживанием не кратковременных только потребностей, – селение. Вполне естественно, что селение можно рассматривать как колонию семьи» [1, с. 378].

Второй уровень местного сообщества включает в себя несколько селений – у Аристотеля это государство, но, учитывая территориальную близость, характер управления и форму объединения селений, аристотелевское государство – это местное сообщество. Из контекста работы Аристотеля следует, что в экономическом смысле объединение людей в сообщества второго порядка направлено на эффективное ведение хозяйства на основе разделения труда, внешнего и внутреннего обмена, обособления собственности, справедливого налогообложения [1]. Обратим внимание на то, что эффективное ведение хозяйства является основанием для объединения людей.

М. Ковалевский справедливо связывал образование экономических связей в общинах с общностью труда, а не только с общностью владения [5, с. 206]. В настоящее время общность труда в местных сообществах разрушена развитием системы его разделения по отраслевому признаку, повышением мобильности трудовых ресурсов и населения в целом. Поэтому общность труда в местных сообществах сохранилась только в весьма фрагментарном виде. Это, в свою очередь, привело к отделению собственника от объектов собственности (имущества) не только в организационном, но и в функциональном плане.

Помимо общетеоретических соображений в пользу данной версии муниципальной собственности, следует принять во внимание, что действующее законодательство (в частности Федеральный закон № 131-ФЗ) предусматривает возможность образования межмуниципальных объединений, хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций[7].

В соответствии с позицией В. Игнатова и В. Рудого, объекты муниципальной собственности, выполняют следующие функции:

– создают базу доходов местного бюджета за счет реализации муниципального имущества, его аренды т.п.;

– служат для укрупнения социальной инфраструктуры территории;

– способствуют развитию инженерной инфраструктуры муниципального образования (транспортной, информационной, бытовых коммуникаций: дороги, газо – и водопроводы, тепловая сеть и т.п.);

– предназначены для стимулировании развития малого и среднего бизнеса, создании и укрупнении рыночной инфраструктуры [4, с. 179].

Мы полагаем, что круг вопросов, которые подлежат решению с использованием объектов муниципальной собственности, на самом деле гораздо шире. В частности, в их ориентации только на развитие малого и среднего бизнеса, заметно влияние Федерального закона ФЗ-131, в котором эта позиция указана отдельным пунктом.

Состав объектов муниципальной собственности приведен в указанном законе в закрытом виде. При возникновении у муниципальных образований прав собственности на имущество, не предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, а также для осуществления государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, муниципальное имущество подлежит перепрофилированию или отчуждению. Однако, такое требование выдвинуто применительно не к любому имуществу, а только к тому, которое не относится к объектам, которые могут находиться в собственности муниципальных образо-

ваний. Таим образом, указанный закон не запрещает коммерческую деятельность на основе использования муниципальной собственности.

Заметным объектом муниципальной собственности является земля. По мнению Н. Гловацкой, С. Лазуренко, И. Новицкого земля в городе – ценнейший ресурс, который приносит значительный доход, являющийся следствием ограниченности территории, пригодной к использованию. Он реализуется в виде земельной ренты (дифференциальной и монопольной). Вместе с тем земля – это и пространственный базис городской системы. От характера его использования зависят: уровень социальной безопасности, целостность и стабильность городского хозяйства. Рост земельных доходов не может достигаться за счет ущерба, наносимого населению, экологии, городской системе в целом [3, с. 98].

Эта позиция представляется верной, но достаточно декларативной. Интересы местного сообщества как целого, постоянно нарушаются в процессе перераспределения земельных ресурсов между уровнями государственного (и в целом – общественного) устройства, ведомствами, предприятиями различных организационно-правовых форм, их объединениями. Фактически имеет место незначительное влияние местных сообществ на использование земельных ресурсов в целях получения дохода именно ими, а не иными экономическими субъектами, а также для улучшения экологических, социальных и иных характеристик условий жизнедеятельности местных сообществ.

Обобщая вышеизложенное, можно утверждать, что муниципальная собственность представлена в современных российских нормативных актах и большинстве исследований в качестве некоторой статичной категории, в которой предметная составляющая слабо связана с функциональной. В практическом плане муниципальная собственность оказалась представленной имуществом, функционирование которого направлено на удовлетворение потребностей местного населения только в предметном, натурально-вещественном плане: получение различных видов энергии, пользование объектами социальной инфраструктуры и др. С точки зрения социально-экономических отношений, составляющих подлинную основу любой системы, образованной отдельными людьми и их группами, в ней не сохранилось ничего, что определяло бы доминирование территориальных признаков над отраслевыми. Функциональные подсистемы общества стали явно доминирующими, разрушающими единство территориальных подсистем. В связи с этим можно сказать, что противоречие между территориальными и функциональными подсистемами общества стало достаточно острым, чтобы разрушить единство общества в функциональном и предметном аспектах.

На наш взгляд, обострение данного противоречия не является фатальным, если саму экономическую основу местных сообществ представить не только в предметном, но и в функциональном плане, рассматривать ее не в статичном виде, а в динамике. В этом случае экономическую основу местного самоуправления составляет не собственность, как имущественный комплекс, а хозяйственная деятельность, осуществляемая на его основе.

Исходя из приведенного выше анализа нормативных актов, определяющих экономическую основу местного самоуправления и научной дискуссии по данному вопросу, можно утверждать, что функциональная сторона проблемы мало принимается во внимание. В таком случае нарушается главный принцип системного подхода – доминирование связей над элементами. Сказанное не означает, что предметная составляющая систем не имеет значения, просто необходимо рассматривать ее в качестве подчиненной, формирующей своеобразный предметный каркас системы, но не формирующей собственно систему.

Основу развития муниципальных образований следует, на наш взгляд развивать, исходя из системной парадигмы Г. Клейнера, в соответствии с которой традиционно рассматриваемые факторы производства: труд, капитал, природные ресурсы, предпринимательские способности создают ценности не сами по себе, а лишь в составе тех или иных экономических систем [6, с.90-92].

Для эффективного функционирования экономических систем и управления их развитием важно обращение к

пространственно-временным характеристикам систем. Это позволит определить место муниципальных образований и связанных с ними местных сообществ и органов местного самоуправления в классификационном поле, обоснованном Г. Клейнером. Все множество систем автор предлагает классифицировать по двум характеристикам: пространственная протяженность и временная протяженность. В соответствии с этим подходом все системы делятся на четыре типа:

– ограниченные в пространстве и во времени (ОО) – системы проектного типа;

– ограниченные в пространстве и неограниченные во времени (ОН) – системы объектного типа;

– не ограниченные в пространстве и ограниченные во времени (НО) – системы процессного типа;

– не ограниченные в пространстве и во времени (НН) – системы средового типа[6, с. 91-92].

Местные сообщества следует отнести по указанным признакам к системам объектного типа (ОН), также как любых юридических лиц, государства, физических лиц и пр. Речь идет, конечно, не о бесконечно длительном периоде существования, а о временной неопределенности, принципиальном отсутствии точных границ существования систем во времени.

В отличие от местного сообщества местное самоуправление является процессной системой, такой, как система высшего образования, система государственного управления и пр.

Муниципальное образование имеет черты объектной, средовой и проектной систем. Причем, если оно складывается естественным образом, как институционально закрепленное во внутреннем видении участников местного сообщества единство, то оно в большей степени тяготеет к системам объектного типа с выраженными характеристиками средовых систем. Учитывая неизбежную нечеткость в определении типа систем, наделенных на практике различными характеристиками, можно сказать, что естественно сформировавшиеся муниципальные образования следует отнести к средово-объектному подтипу. С точки зрения внутренних подсистем муниципальное образование представляет собой среду, с точки зрения внешнего окружения – объект.

Напротив, если (как в современной России) муниципальные образования сформировались искусственно, на основе субъективно, причем, извне определенных параметров, то признаки систем объектного типа становятся слабо выраженными. Действительно, постоянная дискуссия на различных уровнях о необходимом количестве муниципальных образований, целесообразности объединения одних и разукрупнения других, позволяет отнести их к объектно-проектному подтипу.

Местное самоуправление, следуя подходу, предложенному Г. Клейнером, следует отнести к системам иного типа – изначально проектного. Действительно, с точки зрения местного сообщества, как и внешней среды, местное самоуправление представляет собой систему, ограниченную во времени и пространстве, поэтому оно является системой проектно-проектного подтипа.

Поскольку все три системы: местное сообщество, муниципальное образование и местное самоуправление в каждый данный момент времени совмещены на одном и том же пространстве, то можно сказать о взаимодействии систем трех различных типов: объектных (местные сообщества), объектно-проектных (муниципальные образования) и проектно-проектных (местное самоуправление).

В соответствии с этим муниципальная собственность, как система отношений, свойственная всем трем типам систем, расслаивается. Статичная основа муниципальной собственности – имущество – это типичный объект с присущими ему базовыми свойствами: инертность (пассивность), вытекающая из временной неограниченности, и интенсивность, связанная с пространственной ограниченностью.

Собственность функционирующая, является уже атрибутом не местного сообщества, а муниципального образования, соответственно, ей свойственны объектно-проектные характеристики. Атрибуты объектной системы – пассивность и интенсивность [6, с. 92]. Отсюда – изначальная неэффективность муниципальной собственности (в отличие от собственности местных сообществ), генетически неспособной к активности без внешнего воздействия. Внешнее воздействие осуществляется в проектном режиме, собственность

функционирует под влиянием не муниципального образования, а внешней по отношению к нему среды.

Заключительный этап превращения имущественного комплекса (статичная, инертная собственность) в функционирующую собственность – воздействие на него элементов внешней среды – государства; органов местного самоуправления; менеджеров, не входящих в местное сообщество. В этом варианте собственность остается объектом с позиций муниципального образования и проектом – со стороны указанных элементов внешней среды.

Поскольку муниципальное образование в реальных отношениях представляют органы местного самоуправления, то собственность становится проектно-проектной, т.е. – системой, ограниченной во времени и пространстве. Таким образом, активность и интенсивность, как свойства проектных систем, оказываются принадлежностью внешней среды, а не местных сообществ или муниципальных образований. Это, безусловно, приводит к противоречиям в функционировании муниципальной собственности, однако, вполне закономерным с точки зрения системной динамики.

Необходимо обратить внимание на то, что средовая и процессная составляющие систем не представлены в явном виде ни на одном из уровней перехода собственности, как имущественного комплекса – атрибута местных сообществ к собственности, функционирующей под влиянием внешних по отношению к ним элементов. Налицо – недостаточность процессного и средового ресурсов экономической основы местного самоуправления.

В соответствии с новой системной парадигмой Г. Клейнера, объектная недостаточность вызывает неустойчивость системы; дефицит проектного ресурса ведет к консервации технологии, снижению инновационности, застою; дисфункция средового ресурса затрудняет внутрисистемную коммуникацию, кооперацию, усиливает неопределенность функционирования; процессная недостаточность обусловливает неравновесие и фрагментацию системы [6, с. 97-98]. В нашем случае имеет место, прежде всего, недостаточность процессного и средового ресурсов.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать ряд выводов относительно экономической основы местного самоуправления.

Во-первых, составляющая основу местного самоуправления собственность представлена на разных уровнях тремя различными типами систем: объектными, объектно-проектными, проектно-проектными.

Во-вторых, переход между уровнями собственности приводит к приобретению муниципальной собственностью динамических характеристик, свойственных проектным системам и, соответственно, утрате стабильности, присущей объектным системам.

В-третьих, при любых межсистемных переходах муниципальной собственности она испытывает дефицит средового и процессного ресурсов, а, следовательно, подвержена фрагментации и неопределенности.

В-четвертых, относительный избыток объектного и проектного ресурсов приводит к высоким административным издержкам, сложностям координации, неэффективности механизмов отбора и закрепления инноваций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аристотель. Политика / Сочинения: В 4-х т. Т.4 М,: Мысль, 1984. – С. 375-644.

2. Гегель Г. Наука логики / Г. Гегель. М.: Мысль, 2998. – 1072 с.

3. Гловацкая Н. Земельно-имущественные отношения в городе / Н.Гловацкая, С. Лазуренко, И.Новицкий // Вопросы экономики. – 2001. – № 8. – С.98.

4. Игнатов В.Г. Местное самоуправление / В.Г.Игнатов, В.В. Рудой. – Ростов н./Д: Феникс, 2005. – С.179.

5. История русской экономической мысли. Т. 2, Ч. 1 / Под ред. А.И. Пашкова. М.: Изд-во социально-экономической литературы. – 1959. – С. 206.

6. Клейнер Г. Системный ресурс экономики / Г. Клейнер // Вопросы экономики. – 2011. – № 1. – С. 90-98.

7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» // Консультант Плюс.