

Р. Бабун

ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ И СОСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА

Вопрос о допустимой мере участия органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности и (как следствие) о необходимом составе муниципального имущества – один из ключевых в определении путей дальнейшего развития местного самоуправления в России. Особую остроту он приобретает в период глобального экономического кризиса и поиска новых путей развития российского общества. В последние годы эта проблема активно обсуждается в муниципальном сообществе, среди участников дискуссии можно отметить А. Воронина, С. Исупову, Ю. Кириллова, В. Лапина, Э. Маркварта, П. Ореховского, В. Черникова, А. Широкова, С. Юркову и др. Сохраняющиеся принципиальные разногласия по данному вопросу побудили автора высказать свою точку зрения и попытаться сформулировать конструктивные предложения по его решению.

Крайние подходы сторон состоят в следующем.

Первый подход. Хозяйственная деятельность муниципалитетов должна быть сведена к минимуму функций, обойтись без исполнения которых в силу объективных причин невозможно или явно нерационально. Муниципалитет – некоммерческая организация и ничего не должен зарабатывать сам. Его задача – быть органом местной власти, аккумулировать в своем бюджете налоги, перечень которых установлен государством, и выдавать за счет этих средств муниципальные заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд силами хозяйственных обществ и муниципальные задания для некоммерческих организаций. Соответственно этому состав муниципального имущества также

должен быть минимальным и ограничен закрытым перечнем имущества некоммерческого назначения. Земли городов, за исключением земельных участков, на которых расположены объекты государственной и муниципальной собственности, должны находиться в частной собственности. Муниципальных предприятий (за исключением некоторых особых случаев) быть не должно.

Второй подход. Муниципалитет должен быть активным хозяйствующим субъектом – муниципальной корпорацией, обладать всем необходимым для этого имуществом, включая землю и местные природные ресурсы, иметь комплекс эффективно работающих муниципальных предприятий и самостоятельно зарабатывать средства на свое существование, что не исключает поддержку со стороны государства.

Между этими крайними точками зрения имеется широкий спектр промежуточных взглядов: что-то можно, а что-то нельзя.

Очевидно, что степень участия муниципальной власти в хозяйственной деятельности, состав муниципального имущества, источники доходов и объемы расходных обязательств (полномочий) местных бюджетов находятся в неразрывной связи. С этой точки зрения принято выделять, как отмечает, например, А.Г. Воронин¹, три модели муниципального хозяйства.

1. Коммунальная модель. Жители сами оплачивают поставщикам индивидуально потребляемые ими муниципальные услуги, в т.ч. социально значимые, а затраты на финансирование общественных услуг несут в форме

уплаты налогов. Орган местного самоуправления осуществляет только накопление финансовых ресурсов (налоги с населения и бизнеса) на общественные нужды и их расходование через систему муниципального заказа. Муниципалитет не участвует в хозяйственной деятельности и не имеет имущества, приносящего доход, а потребность в имуществе, требующем затрат на его содержание, и в финансовых ресурсах является минимальной. Конкурентный рынок муниципальных услуг настолько развит, что задачей муниципальной власти является лишь выявление оптимальных поставщиков услуг по соотношению показателей цены и качества.

2. Коммунально-рентная модель отличается от предыдущей тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления не только в распределении муниципальных заказов на общественные услуги, но и в оказании жителям ряда бесплатных или частично оплачиваемых услуг, в основном социальных. Более высокая потребность муниципалитета в финансовых средствах в данной модели обеспечивается тем, что налоги с населения и производителей продукции дополняются рентными платежами. Для этого в муниципальную собственность передаются основные экономические ресурсы территории – земля и объекты недвижимости. Однако в прямой хозяйственной деятельности муниципалитет не участвует. Муниципальных предприятий, как и при коммунальной модели, быть не должно.

3. Муниципально-рентная модель характеризуется тем, что органы местного самоуправления несут значительную часть финансового бремени по решению вопросов жизнеобеспечения насе-

¹ Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002. 76 с.