

УДК 330.16

**РЕАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ КАК ФАКТОР
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ****Ю.К. Перский, д. экон. наук, проф. кафедры экономической теории и отраслевых рынков**

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: ukp@pstu.ru**Ю.В. Дубровская, ст. преп. кафедры управления финансами**

ГОУ ВПО «Пермский государственный технический университет», 614600, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29а

Электронный адрес: uliadubrov@mail.ru

В статье исследуется сущность и содержание интересов экономических субъектов муниципального уровня как важнейшего фактора поступательного и устойчивого развития общества и экономики. Построена теоретическая модель, отражающая влияние реализации муниципальных интересов на развитие основных иерархических уровней экономики.

Ключевые слова: муниципальные интересы; местное самоуправление; развитие экономики; муниципальное образование; муниципальное сообщество.

В последние годы вопросы развития территориальных образований различных уровней экономической иерархии (федеральный округ, субъект Российской Федерации, муниципальное образование) привлекают внимание многих исследователей. Основной целью устойчивого развития территорий разного уровня является развитие, обеспечивающее повышение уровня и качества жизни населения на основе создания и поддержания благоприятных экономических, социальных и экологических условий для жизнедеятельности людей и наращивания человеческого потенциала [13, с. 36].

Федеральные, региональные и местные органы власти наделены полномочиями самостоятельного решения вопросов социально-экономического развития на своей территории. Полномочиями непосредственного предоставления комплекса социальных услуг, обеспечивающих условия жизнедеятельности человека и его воспроизводства, наделены именно органы местного самоуправления, имеющие наиболее полное представление об особенностях управляемых территорий и потребностях населяющих их людей.

В соответствии с классификацией уровней экономической иерархии [12, с. 139] муниципальный уровень является промежуточным между уровнем, представляющим государственную власть, и уровнем, представляющим население в виде предприятий и домохозяйств, вследствие чего имеет устойчивые взаимосвязи одновременно и с теми, и с другими. Это обуславливает двойственную природу муниципального уровня, выражающуюся в том, что, с одной стороны,

субъекты муниципального уровня «участвуют в осуществлении воли государства, а с другой – наиболее полно учитывает интересы населения» [4, с. 12].

Результаты развития конкретных муниципальных образований являются определяющими для формирования потенциала экономического роста страны [11, с. 148-150]. Именно на местном уровне необходимо конкретизировать методы, способы и механизмы достижения целей, определяемых федеральной и региональной социальной политикой в соответствии с институциональными особенностями конкретных территорий. Поэтому исследование сущности и содержания интересов экономических субъектов муниципального уровня, а также разработка механизма их реализации как важнейшего фактора поступательного и устойчивого развития общества и экономики становятся особенно актуальными.

В то же время согласование интересов всех субъектов территориального развития в условиях демократического государства является важнейшей составляющей процесса управления им. По сути, управление развитием территории – это управление интересами субъектов развития территории [3, с. 17].

Для определения сущности муниципальных интересов необходимо выявить основных субъектов-носителей интересов муниципального уровня. В этой связи отметим, что применительно к исследуемой проблеме муниципальное образование представляет значительный интерес не только как хозяйственный комплекс, органы

управления которого выполняют экономические функции по жизнеобеспечению территории и оказывают жителям ряд важнейших общественных услуг, но прежде всего, как относительно автономная территория проживания людей со сходными характеристиками и общими интересами (муниципальное сообщество), в пределах которой осуществляется местное самоуправление. Органы местного самоуправления имеют наиболее полное представление об особенностях территорий и потребностях населяющих их людей, а к вопросам местного значения относится непосредственное предоставление комплекса социальных услуг, обеспечивающих условия для жизнедеятельности человека и его воспроизводства.

На основе реализации местного самоуправления возможна конкретизация на муниципальном уровне методов, способов и механизмов достижения целей, определяемых государственной социальной политикой в соответствии с институциональными особенностями конкретных территорий.

Важнейшей функцией местного самоуправления является предоставление населению реальной возможности непосредственного участия в управлении функционированием и развитием муниципального образования, в решении вопросов местного значения.

Следует отметить, что в отечественной литературе, а также в средствах массовой информации термин «местное самоуправление» часто употребляется по отношению к системе организации местной власти [1, 2, 7], что обусловлено формулировкой местного самоуправления, закрепленной российским законодателем: «местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [8].

Содержание этого закрепленного законодательно понятия местного самоуправления определяет двух равноправных субъектов местного самоуправления – муниципальное сообщество

и органы местного самоуправления. В итоге распространение получили следующие значения термина:

1. Местное самоуправление как система местных органов власти.

2. Местное самоуправление как процесс-состояние, самоорганизация населения на основе институционализации местного сообщества.

Наличие двух субъектов управления муниципальной экономикой обуславливает необходимость рассмотрения двух форм местного самоуправления: местное самоуправление, осуществляемое на основе выборных представительных органов, и местное самоуправление, осуществляемое непосредственно.

Важно подчеркнуть, что наряду с законодательно закрепленными формами местного самоуправления важную роль в привлечении внимания органов местного самоуправления к актуальным проблемам социально-экономического развития муниципального образования являются такие общественные инициативы граждан, как митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. В процессе реализации этих демократических механизмов воля граждан не опосредуется представителями, проявляется напрямую в процессе принятия обязательных для исполнения решений.

Население муниципального сообщества – это не просто люди, живущие на одной территории, это прежде всего важнейшая социальная общность людей, объединенных общими интересами в решении местных проблем жизнеобеспечения и развития и способных преобразовать местное хозяйство в соответствии с этими интересами.

Наличие двух полноправных субъектов местного самоуправления в лице органов местного самоуправления и муниципального сообщества, а также признание истинной сущности понятия «субъект» («субъектом является тот, кто обладает собственными потребностями и интересами и иницирует активность, которая направлена на их удовлетворение») [6] позволяет экстраполировать установленную двойственную природу местного самоуправления на сущность муниципальных интересов (табл. 1.).

Таблица 1

Матрица экстраполяции двойственной природы местного самоуправления на сущность муниципальных интересов

Субъекты местного самоуправления	Формы осуществления местного самоуправления	Муниципальные интересы
Органы местного самоуправления	Через выборные представительные органы	Интересы органов местного самоуправления
Муниципальное сообщество	Непосредственное участие	Интересы муниципального сообщества

Как следует из табл. 1, муниципальные интересы включают в себя интересы органов местного самоуправления (далее по тексту – интересы муниципального образования)¹ и интересы муниципального сообщества. На основе проведенного исследования можно предложить следующее определение вышеуказанных категорий:

Интересы муниципального образования – осознанные с позиций органов местного самоуправления как субъекта административного управления и обусловленные необходимостью решения вопросов местного значения потребности, связанные с обеспечением устойчивого развития муниципального образования.

Интересы муниципального сообщества – осознанные муниципальным сообществом общие потребности, которые могут быть удовлетворены в результате объединения усилий жителей данной местности, направленных на непосредственное решение вопросов обеспечения их жизнедеятельности с учетом исторических и иных местных традиций.

Отметим, что интересы муниципального сообщества могут быть реализованы только в результате качественного решения вопросов местного значения органами местного самоуправления, что обусловлено, в свою очередь, непосредственным участием муниципального сообщества в местном самоуправлении. Поэтому реализация обеих составляющих муниципальных интересов является взаимообусловленной: удовлетворение интересов муниципального образования не может быть полным без удовлетворения интересов муниципального сообщества и наоборот.

Вместе с тем хотя во взаимосвязи интересов муниципального образования и интересов муниципального сообщества проявляется их единство в процессе образования общей категории «муниципальные интересы», но отождествлять их недопустимо. Основные признаки интересов муниципального образования и интересов муниципального сообщества отражены в табл. 2.

Из табл. 2. следует, что интересы муниципального образования присущи всем муниципалитетам независимо от их типа, а их реализация (например, поступление доходов в муниципальный бюджет) позволяет решать возложенные на органы местного самоуправления вопросы местного значения; интересы муниципального сообщества в каждом муниципальном образовании имеют свою специфику, что обусловлено

культурными особенностями муниципальных сообществ (национальность, традиции и т.д.), географическим положением и площадью территории муниципального образования, численностью его населения и т.д. Реализация интересов муниципального сообщества путем использования различных форм волеизъявления позволяет наиболее эффективно, в интересах населения, использовать ресурсы (территория муниципального образования, объекты муниципальной собственности, доходы муниципального бюджета и прочие ресурсы), полученные в результате реализации интересов муниципального образования. Таким образом, реализация интересов муниципального образования обеспечивает функционирование муниципалитета, а реализация интересов муниципального сообщества – развитие муниципального образования, повышение уровня жизни его населения.

Важно подчеркнуть, что муниципальные интересы не только не являются простой суммой интересов членов муниципального сообщества и интересов органов местного самоуправления, но «как всякое целое, больше суммы своих частей и обладают новым интегральным качеством, присутствующим любой сложной экономической системе» [10, с. 37]. Указанное качество находит свое выражение в том, что в силу своей двойственной государственно-общественной природы муниципальные интересы являются интегрирующими в системе экономических интересов: реализация интересов муниципального образования связывает их с вышестоящими уровнями экономической иерархии, а реализация интересов муниципального сообщества – с нижестоящими.

Проблема реализации муниципальных интересов заключается в отсутствии полноценного, эффективного местного самоуправления, обусловленного низкой степенью гражданского участия населения, являющегося ключевым элементом демократии и проявляющегося в «праве участвовать напрямую ... в управлении обществом» [9, с. 36]. Таким образом, развитие местного самоуправления, понимаемое как активизация населения путем включения его в решение вопросов местного значения (прямое и делегированное) на основе реализации различных форм волеизъявления, возможно в результате изменения идеологической основы общества.

¹ Признавая междисциплинарные исследования в области экономики и психологии, базирующиеся на утверждении о том, что конечные решения принимаются не абстрактными органами власти, а их составляющими конкретными индивидами, реализующими свои интересы, а также учитывая подход «эгоистичных бюрократов» при исследовании целей органов власти, в рамках настоящего исследования мы выстраиваем наши рассуждения исходя из предпосылки, что органы местного самоуправления представляют интересы муници-

пального сообщества и в действительности заинтересованы в повышении его благосостояния путем формирования конкурентоспособного муниципального образования. Кроме того, указанное предположение подкрепляется тем, что органы местного самоуправления несут ответственность перед муниципальным сообществом, выбирающим их, и, в результате утраты доверия, могут быть отстранены. В связи с этим интересы органов местного самоуправления мы будем называть интересами муниципального образования.

Признаки интересов муниципального образования и интересов муниципального сообщества

Признак интереса	Интересы муниципального образования	Интересы муниципального сообщества
1. Носители интереса	Органы местного самоуправления.	Муниципальное сообщество.
2. Сущность интереса	Интересы, присущие всем муниципальным образованиям независимо от их типа: • правовое обеспечение деятельности; • обеспечение финансово-хозяйственной самостоятельности (муниципальная собственность, муниципальный бюджет); • оптимальная территориальная организация • повышение уровня жизни населения территории на основе её устойчивого развития и укрепления конкурентоспособности	Интересы, обусловленные жизненными потребностями, ментальностью и традициями муниципального сообщества: • получение образования; • выбор сферы приложения труда; • посещение объектов рекреации и досуга (скверы, парки, объекты культуры, спорта, и т.д.); • получение качественной медицинской помощи; • пользование инфраструктурой (транспорт, дороги, ЖКХ, пр.); • ощущение безопасности проживания
3. Порядок реализации интереса	В результате коммуникационных отношений с вышестоящими органами власти, направленных на обеспечение возможности решения вопросов местного значения, как за счет собственных источников муниципального образования, так и за счет передаваемых межбюджетных трансфертов	Путем основных форм волеизъявления: • участие в выборах, референдумах, сходах, опросах; • обращения граждан в органы власти; • участие в публичных слушаниях; • правотворческая инициатива; • организация территориального общественного самоуправления; • участие в митингах, демонстрациях
4. Степень формализации реализации интереса	Формальная, в виде законодательного закрепления органами государственной власти основ организации местного самоуправления (прав) и вопросов местного значения за органами местного самоуправления	Формальная, в виде законодательного закрепления органами государственной власти форм осуществления населением местного самоуправления. Неформальная, в виде коммуникационных отношений между представителями муниципального сообщества и участия в решении вопросов местного значения
5. Субъекты взаимодействия в процессе реализации интересов	Органы местного самоуправления – вышестоящие органы власти, хозяйствующие субъекты на территории муниципального образования	Муниципальное сообщество – органы местного самоуправления, иные представители муниципального сообщества

Участие населения в местном самоуправлении позволяет наиболее точно и полно реализовывать интересы муниципального сообщества, а также преодолевать иждивенческие настроения населения, в результате чего повышается собственная ответственность за принятые решения, привлекаются дополнительные ресурсы для решения местных задач [14, с. 102].

На наш взгляд, низкий уровень участия населения в местном самоуправлении обусловлен рядом причин, среди которых можно отметить низкий уровень политической культуры населения, общее недоверие населения к институтам власти, а также отсутствие веры в возможность влиять на принимаемые властью решения, инди-

видуализм, патернализм и конформизм индивидов.

Отсутствие местного самоуправления на должном уровне приводит не только к замедлению развития объектов муниципального уровня – муниципальных образований, но негативные последствия, связанные с этим, распространяются на всю экономическую систему, что осложняет решение задач её долгосрочного развития. Местное самоуправление, реализующееся только путем выбора муниципальным сообществом депутатов, уподобляется государственному управлению, в котором власть отделена от населения – оно не выполняет своего основного

назначения: обеспечение взаимосвязи муниципального сообщества и государства.

Теоретическая модель, отражающая влияние реализации муниципальных интересов на развитие основных иерархических уровней экономики, представлена на рисунке.

Из модели следует, что реализация муниципальных интересов инициирует импульсы развития, распространяемые на разные уровни системы экономических интересов в следующих направлениях: повышение уровня жизни населения в результате развития территории муниципального образования; повышение доверия населения к органам власти; повышение законопослушности граждан и хозяйствующих субъектов; формирование доходов населения и бюджетных доходов; рост инвестиционной привлекательности территории.

Следует отметить, что «формирование общественного сознания и коррекция индивидуального менталитета» (в терминах Г.Б.Клейнера), направленная на актуализацию в сознании населения необходимости развития местного самоуправления, как основы реализации муниципальных интересов, не могут быть осуществлены органами местного самоуправления без поддержки субъектов вышестоящих уровней экономики. Как подчеркивает Г.Б.Клейнер, «необходимо создавать структуры и институты, направленные на изменение общественного сознания... эта задача носит весьма долгосрочный характер, однако её решение необходимо для создания предпосылок будущей эффективной экономики России» [5, с. 12].

В заключение отметим, что проведенное исследование природы муниципальных интересов дает определенные предпосылки для последующего изучения и анализа системы местного самоуправления как основы гармонизации интересов экономических субъектов в системе иерархических взаимосвязей экономики, как катализатора эффекта синергии.

Список литературы

1. Адукова А.Н. Организационные и экономические принципы формирования системы местного самоуправления на селе // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 2(95). URL: http://www.adukov.ru/articles/sovershenstvovanie_msu/ (дата обращения: 15.05.2010).
2. Бекетов В. Малый бизнес – экономическая основа местного самоуправления // Бюджет. 2009. № 9. С. 32-37.
3. Житкова Е. Методические подходы к решению проблемы согласования региональных и муниципальных стратегий развития // Государственное управление. 2007. № 12. С. 17-34.
4. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д : Феникс, 2001. 416 с.
5. Клейнер Г.Б. Институциональные факторы долговременного экономического роста // Экономическая наука современной России. 2000. № 1. С. 5-20.
6. Кузнецов В.Г. и др. Философия: учебник. М. : Инфра-М. 2000. 518 с.
7. Лялина Е. Оценка перспектив реализации реформы местного самоуправления в Орловской области // Федерализм. 2009. № 1. С. 223-229.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 окт. 2003 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Олейник А.Н. Тюремная субкультура в России: от повседневной жизни до государственной власти. М. : Инфра-М. 2001. 418 с.
10. Перский Ю.К. Конкурентный вектор структурной трансформации экономических систем: синтез эволюционного, институционального и иерархического подходов // Журнал экономической теории. 2008. № 4. С. 29-40.
11. Перский Ю.К., Дубровская Ю.В. Развитие местного самоуправления как основа гармонизации интересов различных уровней экономической иерархии // Материалы IV Всерос. симпозиум по экономической теории Т. III: Мезоэкономика. Екатеринбург: Ин-т экономики УРО РАН, 2010. 229 с.
12. Перский Ю.К., Шульц Д.Н. Взаимодействие микро- и макроэкономики: иерархический подход. Екатеринбург : Ин-т экономики УРО РАН, 2005. 192 с.
13. Татаркин А., Козлова О. Стратегия сбалансированного планирования территориального развития // Общество и экономика. 2008. № 5. С. 32-40.
14. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в РФ. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. 304 с.

