

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 «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.

С другой стороны, органы управления муниципальным хозяйством выступают в роли подрядчика, исполняющего государственные функции, которые оплачиваются государством. Прежде всего это касается функций, исполнение которых невозможно централизованными государственными структурами. Это учет движения населения и собственности, организация повседневных контактов с населением по вопросам, отнесенным к ведению государства (социальное обеспечение и др.). Организация подобной деятельности требует значительной регламентации со стороны государства и создает базу для эффективной деятельности самих органов государственной власти всех уровней. Таким образом, муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области производственной деятельности и, прежде всего, в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства - общественным характером использования результатов деятельности.

## 1.2 Муниципальная собственность как основа муниципального хозяйства

Муниципальная собственность включена в систему местного хозяйства, то есть представляет собой его основу и является необходимым элементом местной экономики. Включение муниципальной собственности в систему местного хозяйства обусловливается:

-территориальной обособленностью муниципальной собственности в границах, совпадающих с границами первичного административно-территориального образования и составляющих естественный территориальный предел развития местного хозяйства;

-направленностью функционирования объектов муниципальной собственности на удовлетворение потребностей в общественных благах и услугах местного населения, на что также ориентированы все предприятия производственной и непроизводственной сфер местного хозяйства.[11.с.98]

На базе муниципальной собственности формируется муниципальное хозяйство, границы которого значительно меньше местного хозяйства. Местное хозяйство традиционно рассматривается как совокупность предприятий, организаций, объектов и структур, расположенных на территории города, ориентированных на местный рынок, обеспечивающих устойчивое функционирование определенной территории и удовлетворяющих потребности населения. Объединять оба эти понятия местное и муниципальное хозяйства нет необходимости. В свое время эта точка зрения была отражена в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления и местного хозяйства» (1990): «Местное хозяйство состоит из предприятий, объединений, организаций, учреждений, объектов производственной и социальной инфраструктуры, являющихся коммунальной собственностью соответствующей административно-территориальной единицы».

Подобный подход объединяет между собой понятия местного хозяйства и муниципальной собственности, но это сравнение не соответствует реальной экономической ситуации в странах с рыночной экономикой, где исключительно

на местный рынок в рамках муниципального образования работает значительное количество предприятий частного сектора, то есть местного хозяйства. Поэтому категориально определяющим признаком для местного хозяйства должна быть не форма собственности, а масштабы, продуктовая направленность, территориальные границы сбыта товаров и услуг, а также уровень подчиненности определенным органам государственного управления.

Муниципальное же хозяйство представляет совокупность предприятий и учреждений, которые осуществляют на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, и являются объектом муниципальной собственности, либо предприятий и учреждений, в уставном капитале которых участвуют органы местного самоуправления. Важнейшим критерием разграничения муниципального и других видов хозяйства, помимо участия в собственности, становится направленность хозяйственной деятельности на удовлетворение общественных потребностей данного территориального образования путем производства общественных благ.

Элементами муниципального хозяйства можно считать также бюджетный процесс на муниципальном уровне, классификацию доходов и расходов местного бюджета, а также муниципальный кредит.

Для решения всех вопросов, связанных с жизнеобеспечением населения, проживающего на данной территории, содержанием инженерной и социальной инфраструктур муниципального хозяйства финансовая автономия местного бюджета должна составлять не менее 70-75%. В качестве примера, необходимо отметить: доля финансовой автономии местного бюджета в ряде европейских стран составляет около 85%. Способность к расширенному воспроизводству муниципального хозяйства определяется высокой степенью автономии местного бюджета.

Муниципальное хозяйство, являясь комплексным по сути, то есть, включая в себя многие общественные отрасли и производства, определенным образом связанные между собой, не обладает, как правило, гармоничной структурой. Каждое муниципальное образование представляет собой

хозяйственный комплекс, в котором выделяются главные отрасли - те, на которых специализируется муниципальное образование. С этими отраслями связана и инфраструктура муниципальных образований. Различия состоят в размерах территории, в ресурсном обеспечении, в составе населения, все это играет существенную роль при управлении муниципальным образованием. В то же время структура муниципального хозяйства должна быть достаточно разнообразной и должна включать различные хозяйственные и социальные комплексы, необходимые для всестороннего развития территории: это сферы промышленности, строительства, агропереработки, торгово-сервисного, жилищно-коммунального и культурно-бытового хозяйства. Поэтому одной из главных задач в рамках муниципальной экономики является повышение комплексности в развитии экономики каждого муниципального образования. Получается, что проблема повышения эффективности управления муниципальной экономикой должна рассматриваться в рамках концепции совершенствования местного самоуправления в целом. Поэтому разработка концепции развития муниципальной экономики является необходимой основой решения многих задач на уровне муниципального образования.

Под управлением муниципальной собственностью понимается осуществление от имени и в интересах населения деятельности органов местного самоуправления по реализации в рамках их компетенции владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а также разработка механизмов всестороннего социально-экономического регулирования сферой муниципальной экономики. Характеризуя муниципальную экономику, необходимо отметить, что она включает в себя два сегмента:

-хозяйственно-имущественный комплекс, производящий на территории муниципального образования общественные, совместно потребляемые блага;

-экономический, рыночный комплекс, способный к расширенному воспроизводству и тем самым готовый приносить муниципальному образованию доход.

Разграничение этих сегментов муниципальной экономики обусловлено спецификой продукта, производимого в рамках муниципального сектора и нацеленного на производство общественно значимых и социально-приоритетных продуктов, а также нестоимостным характером присвоения объектов муниципальной собственности.

Решение проблемы увеличения собственных доходов муниципального хозяйства возможно за счет повышения эффективности использования муниципальной собственности и за счет развития сети муниципальных предприятий. Таким образом, развивая коммерческую деятельность системы унитарных предприятий, муниципальная экономика ставит две цели:

- получение дополнительных доходов в местный бюджет;
- производство товаров и услуг, в которых нуждается население.

Применительно к каждому предприятию эти цели могут ставиться одновременно или независимо друг от друга.[8.с.87]

В производстве товаров и оказании услуг на уровне местного хозяйства возможны две ситуации. В одной ситуации в рамках муниципального образования отсутствуют предприятия данного профиля или объем их производства недостаточен, следовательно, одной из главных задач является заполнение этой экономической ниши рынка на местном уровне унитарными предприятиями. В другой ситуации предприятия данного профиля существуют и в достаточном объеме наполняют рынок, а унитарное предприятие создается для регулирования уровня цен за счет конкуренции с предприятиями иных форм собственности.

Анализируя возможные источники существования муниципальных предприятий и учреждений, необходимо отметить, что в качестве финансирования могут выступать средства:

- местного бюджета;
- внебюджетных фондов, органов местного самоуправления;
- немуниципальных фондов, образованных с участием органов муниципального управления;

-независимых фондов образованных без участия органов муниципального управления;

-финансово-кредитных организаций;

-средства муниципальных предприятий при использовании самофинансирования и взаимного финансирования, а также привлеченные средства от юридических и физических лиц.

Субъектами финансовых отношений при этом являются:

-местный бюджет: представительный орган муниципального управления;

-муниципальные внебюджетные фонды: муниципальные органы управления фондами, в некоторых случаях в лице представительного органа муниципального управления или главы муниципального образования;

- немуниципальные фонды, образованные с участием органов муниципального управления: органы управления фондов (правления) с участием представителей органов местного самоуправления;

- независимые фонды: органы управления (правления) фондов;

-финансово-кредитные организации: органы управления (правления и советы директоров) этих организаций;

-муниципальные предприятия: руководители муниципальных предприятий, органы местного самоуправления (в соответствии с уставами предприятий);

-другие юридические лица: их органы управления (советы акционеров, советы директоров, правления, директора, владельцы);

-физические лица, то есть граждане.

Поведение тех или иных субъектов финансирования в отношении муниципальных предприятий и учреждений определяется условиями наличия экономических интересов или административной обязанности в отношении данной территории.

### 1.3 Основы муниципального управления хозяйственной деятельностью

Реализация населением права на местное самоуправление, в том числе и на управление муниципальным хозяйством, возможна либо непосредственно, либо через создаваемые местным сообществом органы местного самоуправления и должностных лиц. Можно рассматривать местное сообщество в целом как представительный «квазиорган», имея ввиду, что существуют процедуры принятия решений в формах прямого волеизъявления (местный референдум, сход).

Сход для небольших сельских поселений, где по различным соображениям нет необходимости избирать представительные органы, может быть довольно устойчивой и систематически применяемой формой волеизъявления. В крупных поселениях, особенно в городах, а также в муниципальных образованиях, объединяющих несколько поселений, прямое участие населения в оперативном управлении муниципальным хозяйством нецелесообразно, точнее, практически невозможно.

Поэтому, оставляя за непосредственными формами прямого волеизъявления населения (местный референдум, сход и т.п.) право на принятие решений по принципиальным, наиболее существенным вопросам местного значения (приобретение, создание, отчуждение и перепрофилирование наиболее значимых объектов муниципальной собственности, принятие планов и программ развития муниципального образования), необходимо признать, что регулярная, повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления и, в частности, по управлению муниципальным хозяйством практически невозможна вне системы органов местного самоуправления, наделенных компетенцией, необходимой для исполнения возложенных на них функций.[7.с.54]

Таким образом, текущее, оперативное управление муниципальным хозяйством должно осуществляться специально создаваемыми для этого структурами, сформированными из профессионально подготовленных кадров.

Функции таких структур управления в муниципальных образованиях выполняют органы местного самоуправления. Они создаются для более широких целей и решения как минимум двух задач: политического (властного) и хозяйственного управления, причем не всегда можно четко разделить эти задачи.

Любые классификации не имеют самостоятельного и абсолютного значения. Они определенный прием, с помощью которого упрощается задача исследования явлений. Поэтому нельзя назвать какие-либо «объективные» основания для классификации. Эти основания формулируются сознательно применительно к тем явлениям, которые исследуются, и тем задачам, которые должны быть решены в процессе исследования.

При изучении органов местного самоуправления как субъектов управления муниципальным хозяйством воспользуемся классификацией их по следующим основаниям: способу образования; назначению (степени специализации); предметам ведения; способу принятия решений; типу исполняемых функций.[7.с.198]

По способу образования органы местного самоуправления в самом общем случае могут быть разделены на выборные и другие. Если в отношении выборных органов не требуется дополнительных разъяснений, нужно только отметить обязательность выборного органа в муниципальном образовании как одного из основных принципов местного самоуправления, то другие создаются по мере необходимости и в свою очередь могут подразделяться на формируемые на добровольной основе с последующим утверждением (например, комиссии представительного органа), но основе назначения (местная администрация), на основе кооптации по установленным нормам (комиссии при местной администрации: административная, жилищная и пр.) и т.п.

Точно такая же классификация может быть результатом применения другого основания - способа делегирования полномочий. Общепризнанным в демократических государствах считается, что источником и носителем власти