

УДК 330.342:334.724

**ФОРМИРОВАНИЕ ОПТИМАЛЬНЫХ СТРУКТУР МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОРГАНИЗОВАННОСТЕЙ***Ефремов А.В.*

Рассмотрены закономерности формирования оптимальных структур муниципальных хозяйств. Раскрыта сущность коммунальных моделей муниципального хозяйства. Рассмотрена специфика ресурсов муниципального хозяйства и уточнены общие закономерности функционирования местного самоуправления.

Ключевые слова: оптимальные структуры, муниципальные организованности, коммунальные модели, местное самоуправление.

Формирование любой организованности начинается со структуры. Поэтому, чтобы сформировать оптимальную структуру муниципального хозяйства необходимо рассмотреть вопрос о структуре муниципального образования в целом и провести соответствующую классификацию тех связей, которые возникают внутри муниципальной организованности между её элементами.

Цель статьи – ознакомить специалистов, ученых и практиков, занимающихся проблемой местного самоуправления, с научным подходом автора к решению задач по организации и функционированию муниципальных организованностей.

Из авторов работ, посвященных указанной проблеме следует упомянуть следующих: А.Л. Желяска [1], исследующего вопросы организации территорий поселений в муниципальном районе; М.А. Малышеву [2], исследующую актуальные проблемы местного самоуправления Российской Федерации; С.Ю. Наумова [3], рассматривающего вопросы организации управления местного самоуправления; Г.А. Кузнецова [4], занимающегося вопросами проектирования сельских районов.

Анализ указанных работ показал, что при организации муниципальных подразделений, прежде всего, необходимо выяснить, что из себя представляют элементы муниципальной организованности и по какому основанию мы можем провести их классификацию. Само понятие «муниципальная организованность» базируется на том, что это

- совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих деятельность на его территории;
- деятельность, осуществляемая этими предприятиями и учреждениями, направлена на удовлетворение общественных интересов.

Поскольку деятельность осуществляют разнородные по своей природе субъекты этой деятельности, то необходим и субъект, координирующий их деятельность. Исходя из данного определения основным признаком, по которому можно классифицировать элементы муниципальной организованности является роль и место того или иного элемента в реализации общественных потребностей. И с этой точки зрения мы можем выделить следующие элементы:

- муниципальные предприятия, деятельность которых полностью подчинена интересам населения муниципальной организованности;
- иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения муниципальных организованностей;
- органы местного самоуправления.

Роль каждого из названных элементов различна. Муниципальные предприятия, являясь по своей природе явлением общественным, все свои результаты, будь то прибыль или конкретные товары и услуги, направляют на общественные нужды. Иные предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном или законодательном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения.

Третья группа осуществляет особую функцию – функцию регулирования деятельности двух предыдущих групп в интересах населения муниципальной организованности.

Данная классификация позволяет на основе выделения этих трех групп определить не просто роль и место каждой из них в решении вопросов местного значения, но и в зависимости от этого цели деятельности этих элементов в процессе управления муниципальным хозяйством, учитывать их особенности.

Из данной классификации явно вытекает то, что при построении отношений между населением муниципальной организованности и хозяйствующими субъектами по вопросам местного значения наиболее выгодно иметь отношения с муниципальными предприятиями, так как они не только реализуют населению товары и услуги, но и прибыль, полученная в итоге их деятельности, является также собственностью данного местного сообщества. Поэтому хорошо работающее муниципальное предприятие в принципе всегда выгоднее для муниципального хозяйства.

Поэтому с точки зрения того, какую роль в решении вопросов местного значения играют те или иные элементы муниципальной организованности можно выделить несколько видов моделей муниципального хозяйства, прежде всего, по признаку возрастания роли собственной хозяйственной деятельности. К основным из этих видов моделей следует отнести: коммунальную модель; коммунально-рентную модель; расширенную муниципально-рентную модель.

Коммунальная модель муниципального хозяйства характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципальной организованности (коммуны, общины) и основным ресурсом являются налоги на население. Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование. Данная модель наиболее приемлема и существует в наиболее «благополучных» странах Европы, где права органов местного самоуправления на ведение хозяйственной деятельности ограничены. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством.

Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства, по сравнению с предыдущей, отличается тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в её развитии через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты. То есть, налоги с населения дополняются возможностью обложения производителя продукции и услуг на территории муниципальной организованности.

Расширенная муниципально-рентная модель муниципального хозяйства подразумевает, что основное бремя по обслуживанию интересов населения и по решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории.

Безусловно, та или иная модель не существует в чистом виде, однако роль и место того или иного элемента в различных странах серьезно отличаются друг от друга.

Существование той или иной модели зависит от факторов, главными из которых безусловно являются:

- объем компетенции органов местного самоуправления, определенный законодательством;
- наличие и характер основных ресурсов территории;
- наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и муниципальных предприятиях;
- налогообеспособность населения.

В зависимости от этих факторов формируется конкретный вид муниципального хозяйства.

Ресурсы муниципальной организованности. Развитие муниципального хозяйства, как любая деятельность, должно опираться на наличие вполне определенных ресурсов, под которыми традиционно понимают некую совокупность возможностей той или иной территории. Применительно к хозяйственным отношениям под ресурсами, кроме материальных, понимают и нематериальные показатели территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности. Прежде всего, в это понятие включаются природные ресурсы (земля, недра и др.). Сюда относятся также и производственные мощности, расположенные на данной территории.

Развитие территории в значительной степени определяется наличием материальных ресур-

сов, поскольку от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в территорию, которые определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения. Но, несмотря на исключительную важность для ведения хозяйственной деятельности наличия ресурсов, сама деятельность невозможна без основного ресурса - кадрового потенциала территории. Примером важности данного ресурса может служить послевоенное развитие Японии, которая сумела достичь огромных успехов в хозяйственном развитии, не обладая сколько-нибудь серьезными природными ресурсами; Опыт Японии свидетельствует также и о том, что в современном обществе не только профессиональная подготовка кадров, но и обладание современными технологиями является своеобразным ресурсом деятельности.

Не менее важным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону. Другими словами, определенный правовой ресурс. Так же как без наличия у работников определенных навыков и технологий деятельности нельзя реализовать возможности материальных ресурсов, так и без правового ресурса невозможно осуществление хозяйственной деятельности.

Так, наличие богатых природных ресурсов еще вовсе не означает богатства населения, проживающего на данной территории. Примеров тому достаточно много. Без наличия права на взимание земельного налога как ресурса хозяйственной деятельности, элемент местного самоуправления рассматриваться не может.

Значительную роль в структуре играют и другие виды ресурсов: финансовые, организационные и т.п.

Приведенные выше примеры разнообразных видов ресурсов свидетельствуют о том, что давать обобщенную классификацию ресурсов безотносительно к конкретному виду хозяйства бессмысленно, так как различные виды муниципальных образований будут обладать совершенно различным набором ресурсов. В значительной степени это определяется тем набором прав и полномочий, которые предоставлены муниципальной организованности законодательством.

Тем более это важно, поскольку территория муниципальной организованности является частью более крупных территориальных образований. Так, ресурсы, расположенные на территории городской или сельской муниципальной организованности, могут являться ресурсами различных уровней власти либо частных хозяйств, существующих на данной территории.

Принадлежность ресурсов, как правило, определяется законом. С этой точки зрения основной границей, отделяющей ресурсы муниципальной организованности от иных видов ресурсов, расположенных на территории муниципальной организованности, является закон.

В связи с этим под ресурсами муниципальной организованности мы понимаем некую совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципальной организованности, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции законом.

Однако данное определение ставит сразу несколько принципиальных вопросов:

1. Какие виды ресурсов должны быть закреплены в законе?
2. Каков принцип отнесения тех или иных ресурсов к тому или иному уровню власти?
3. Каков минимальный набор ресурсов необходим для нормального функционирования муниципального хозяйства?

Ответ на первые два вопроса можно дать исходя из целей деятельности муниципальной организованности, поскольку ресурсы муниципального хозяйства должны быть: во-первых, соразмерны объему задач, решаемых органами местного самоуправления данного муниципалитета, во-вторых, за органами местного самоуправления должны закрепляться ресурсы, для комплексного решения соответствующих задач. Так, например, если за местным самоуправлением закреплена задача обеспечения населения коммунальными услугами, то весь производственный потенциал, работающий в этой сфере (инженерные сети, коммуникации, финансовые ресурсы, источники тепла и т.д.), должен быть отнесен к ведению органов местного самоуправления. Исходя из этого же принципа, должен решаться и вопрос о наделении органов местного самоуправления муниципальной собственностью. Не менее важным принципом, который также должен учитываться при рассмотрении вопроса о закреплении ресурсов за определенными уровнями власти и управле-

ния, должен быть принцип наибольшей эффективности использования ресурса. Очевидно, что максимальная эффективность в использовании земли будет достигнута на муниципальном уровне, поскольку легче всего наладить контроль за ее использованием и оперативное регулирование процессов распоряжения землей на местном уровне.

Для ответа на третий вопрос нам необходимо рассмотреть, какие ресурсы формируют саму основу местного самоуправления. Общепринято выделять следующие основы местного самоуправления:

- правовую (законодательную), включающую в себя полномочия и предметы ведения гарантий прав местного самоуправления;
- финансовую, включающую в себя весь комплекс финансовых ресурсов и проявляющуюся наиболее ярко в бюджетном процессе;
- экономическую, включающую в себя ресурсы, связанные с участием муниципальных организаций в хозяйственной деятельности. Ключевым вопросом здесь является управление муниципальной собственностью.

Именно наличие в необходимом количестве и оптимальное сочетание правовых, финансовых и хозяйственных ресурсов определяет успех в формировании, функционировании местного самоуправления.

Изучение того, что сегодня в мире принято называть системой местного самоуправления, приводит к следующему выводу: скажем, почти во всех нормативных актах и в Европейской хартии подчеркивается, что местное самоуправление не есть децентрализация государственных функций, хотя фактически в большинстве случаев это результат именно децентрализации государственной власти как способа достижения цели. Самоуправление означает, прежде всего, реальную ответственность каждого чиновника перед населением. Причем любой чиновник в территориальном самоуправлении может привлекаться к ответственности и при отсутствии каких-либо жалоб со стороны населения — на основании процедуры, с которой население согласно. Самоуправление строится снизу для удовлетворения нужд и в интересах не только социальных групп, но и отдельных граждан. Задача государства — обеспечить возможность строительства, а не самому строить. Возможность — это материальные ресурсы, законодательные средства, защита порядка, самоуправления, построенного непосредственно гражданами.

Местное самоуправление опирается на соответствующие принципы, которые определяют сущность его модели. К ним относятся:

- ориентация на местные территориальные сообщества;
- разграничение полномочий между органами самоуправления разных территориальных уровней;
- разделение полномочий между представительной и исполнительной ветвями власти;
- наделение представительной власти распорядительными и контрольными функциями;
- самостоятельность и независимость в решении вопросов местной жизни в пределах своей компетенции;
- ответственность органов самоуправления перед населением, избравшим их.

Можно выделить следующие объекты и сферы осуществления местного самоуправления:

- общее управление и муниципальные нормы;
- управление муниципальной собственностью;
- назначение и сбор местных налогов;
- обеспечение общественной безопасности и порядка;
- защита животного мира;
- организация дорожных работ и общественного транспорта;
- пожарная охрана;
- здравоохранение: больницы и родильные дома, амбулатории, службы оказания первой медицинской помощи;
- помощь в чрезвычайных обстоятельствах;
- пищевой контроль;

- гражданская оборона;
- образование: дошкольное, начальное и среднее, переподготовка, повышение квалификации, в том числе для иммигрантов помощь на дому молодым матерям, беспомощным и старым людям;
- организация домов отдыха, центров социальной реабилитации, домов престарелых и инвалидов;
- социальное страхование;
- управление занятостью;
- городское пространственное планирование и регенерация;
- строительство дешевого жилья и земельная политика;
- водо-, электро- и газоснабжение, отопление;
- уборка улиц, дворов и мусора, уход за кладбищами;
- охрана окружающей среды;
- коммерция и торговля;
- религия;
- массовые коммуникации: пресса, радио, телевидение;
- культура: театры и концертные залы, музеи, галереи, библиотеки;
- спорт и отдых: стадионы, парки, открытые пространства;
- организация туризма.

Эффективность управления функционированием муниципальных организаций и уровень их социально-экономического состояния, уровень качества жизни населения взаимосвязаны.

Местное самоуправление, организованное на базе корпоративного метода хозяйствования – главное направление демократизации общества и повышения благосостояния людей. Это объясняется тем, что важное отличие и преимущество корпоративного метода хозяйствования, по сравнению с другими, заключается в том, что при его использовании богатства одних создаются не за счет других. Создаются условия сокращения относительного разрыва между бедными и богатыми. При этом сглаживание происходит не за счет фискальных мер, принимаемых, как правило, государством, а в результате договорных отношений, создающих баланс интересов участвующих субъектов. Наиболее эффективная социальная политика перераспределения в условиях корпоратизма связана не с перераспределением доходов и богатств, а с предоставлением каждому реальных возможностей получения услуг, определяющих качество жизни (например, получение образования). Кроме того, корпоративное хозяйствование – это путь к прекращению планирования и регулирования из центра, т.к. вопросы хозяйственной жизни будут регулировать муниципалитеты с участием всех заинтересованных сторон. Подлинный корпоративный порядок в хозяйствовании муниципалитетов, в первую очередь в отношении к собственности на средства производства, устанавливается тогда, когда распоряжение капиталом будет находиться в руках собственников: населения-акционеров и наемных работников-акционеров.

Среди ресурсов местного самоуправления важнейшее значение приобретают правовые, поскольку право составляет главный ресурс местного самоуправления, позволяющий осуществлять использование всех остальных ресурсов муниципальной организации. Когда мы говорим о правовом регулировании, то имеем в виду деятельность субъекта власти и субъекта хозяйствования. В каждом конкретном случае муниципальную организацию могут представлять различные лица – органы и должностные лица местного самоуправления, население муниципальной организации в целом, муниципальные предприятия, учреждения и организации, другие уполномоченные на то физические и юридические лица. При рассмотрении вопроса о правовом регулировании деятельности муниципальной организации мы, по мере возможности, не будем уточнять, кто именно в том или ином случае представляет муниципальную организацию, так как в зависимости от условий этими представителями могут быть разные лица, если, конечно, какие-либо из них прямо не названы законодательством. Нас в большей мере будут интересовать права и обязанности, свободы и ограничения, формы их установления и регулирования, касаю-

щиеся муниципальных организований субъектов права.

Местное самоуправление в процессе своего становления и развития прошло несколько этапов, в результате чего выявились и были сформулированы принципы и основанные на них критерии, отличающие его от других форм осуществления власти. Эти принципы и критерии следуют из самой природы института местного самоуправления. Одним из таких принципов является «подзаконность» местного самоуправления, то есть осуществление его деятельности в пределах, установленных законом. На современном этапе, когда с помощью местного самоуправления решается задача разумной децентрализации власти, можно говорить о том, что деятельность муниципальных организований не должна регулироваться ничем иным, кроме закона.

Перед тем, как перейти к вопросу о правах муниципальных организований необходимо рассмотреть источники и основания возникновения этих прав. Очевидно, что права должны обеспечивать полноценное исполнение тех функций и обязанностей, которые возложены на те или иные органы. А значит, сначала необходимо уяснить, что же относится к компетенции местного самоуправления. По вопросу установления объема компетенции в отношении местного самоуправления существует несколько точек зрения. Согласно одной из них, компетенция местного самоуправления складывается естественным образом в соответствии с тем кругом задач, которые необходимо решать местной власти для обеспечения жизнедеятельности в муниципальной организации. Другая крайняя точка зрения состоит в том, что местное самоуправление наделяется строго очерченной компетенцией органами государственной власти. При этом многие сторонники обоих направлений считают, что существует некоторый универсальный перечень направлений деятельности, присущий всем органам местного самоуправления во всех странах. И не важно, принят ли определенный круг задач местным самоуправлением на себя добровольно, или же эти задачи выполняются органами местного самоуправления по указанию государственной власти. Не углубляясь в изучение аргументации каждой из сторон, можно, однако, предположить, что в случае формирования компетенции «снизу» возможно исключение органами местного самоуправления определенного круга обязанностей из своей компетенции по причине нежелания нести ответственность за их выполнение, хотя эти обязанности могут быть прямо связаны с реализацией коллективных интересов населения. При наделении органов местного самоуправления компетенцией «сверху» нельзя не учитывать особенности политического режима в каждом конкретном государстве. В частности, в унитарных государствах, как правило, местные органы власти не имеют достаточной свободы в своей деятельности.

Действительно, некоторый общий круг задач, решаемых местным самоуправлением вне зависимости от различных факторов, существует. Но имеются и вполне определенные отличия в сферах деятельности местного самоуправления. Общая тенденция последнего времени такова, что в большинстве развитых стран идут взаимодополняющие процессы централизации и децентрализации. В результате этого местное самоуправление с одной стороны, по согласованию с центральной властью, обеспечивает себе широкие свободы, а с другой возлагает на себя определенный круг обязанностей. В общем случае объем компетенции, прав и обязанностей местного самоуправления определяется действующим законодательством, обычным правом (сложившейся традицией) и инициативой органов местного самоуправления.

Обычно компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления разделяется на основании достаточно простого соображения. Органы государственной власти ведают теми делами, которые представляют интересы общества в целом (оборона и безопасность, внутренняя и внешняя политика, внешние экономические отношения, судостроительство, права и свободы человека и гражданина и т.п.), а местное самоуправление занимается реализацией общих интересов территориальных коллективов (общее образование, здравоохранение, благоустройство территории, коммунальное хозяйство и др.). Практически перечень сугубо местных дел очень невелик, так как достаточно сложно выделить те интересы, которые имеются исключительно у жителей конкретной муниципальной организации. Например, общее образование обычно относят к ведению местного самоуправления. Но было бы неправильным говорить, что вопросы общего образования относятся только к компетенции местного самоуправления. За счет местных

бюджетов могут строиться и содержаться школы, оплачиваться труд работников образования, обеспечиваться питание учащихся, но подготовка кадров, разработка программ и методик обучения, установление образовательных стандартов повсеместно являются общегосударственными задачами. Следовательно, необходимо разделять предметы ведения (перечень вопросов местного значения), полномочия и права местного самоуправления.

Установив перечень предметов ведения, можно определить и те права, которыми должно обладать местное самоуправление для реализации возложенных на него обязанностей. Сюда следует отнести: право юридического лица, дающее возможность заключения договоров и контрактов, приобретения и отчуждения имущества, выступать в качестве истца и ответчика в суде, совершать другие юридически значимые действия; право распоряжения муниципальным имуществом (установление арендной платы в отношении муниципальной собственности, создание на основе муниципальной собственности муниципальных предприятий, установление перечня неотчуждаемых объектов и т.д.); право управления муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями; право установления местных налогов и сборов и распоряжения муниципальными финансами; право установления цен на товары и услуги, производимые муниципальными предприятиями; право принудительного отчуждения (выкупа) частного имущества, что особенно важно при планировке и перепланировке города, а также муниципализации общественно значимых предприятий; право всякого органа власти - право принятия общеобязательных на территории муниципальной организованности решений (постановлений, распоряжений и других нормативно-правовых актов). И, наконец, еще три принципиально важных права, без которых вряд ли возможна реализация предыдущих. Обязательность исполнения актов органов местного самоуправления должна обеспечиваться правом санкции, то есть правом наложения взысканий за нарушение обязательных правовых актов. В свою очередь, это возможно при наличии права надзора за соблюдением правовых актов, которое состоит из ряда более конкретных прав (право беспрепятственного входа уполномоченных лиц местного самоуправления на предприятия, в учреждения, организации, право принуждения владельца предприятия к исправлению допущенных нарушений за свой счет).

Осуществление прав принуждения возможно при наличии принудительной силы, что требует предоставления местному самоуправлению права содержать муниципальную полицию (милицию), которая при необходимости может подразделяться на полицию общественной безопасности, санитарную, экологическую и т.д. Эта совокупность основных муниципальных прав ввиду их принципиальной важности получила в свое время название «великой хартии муниципальных прав». В дальнейшем в соответствующей времени и характеру документа редакции они вошли и в Европейскую хартию местного самоуправления.

Рассмотрим указанные права более подробно. Основным предназначением местного самоуправления является реализация общих интересов жителей в пределах компактной локальной территории, как правило, в поселении (поселениях). Соблюдение общих интересов, урегулирование к общей пользе отношений между различными субъектами возможно при условии обязательности исполнения решений муниципальных органов. Из этого следует, что местное самоуправление должно обладать правом власти, то есть правом принятия обязательных для исполнения всеми субъектами на территории муниципального образования решений, нормативно-правовых актов, имеющих юридическую силу.

Для выполнения своих задач муниципальные организованности должны обладать достаточными ресурсами: финансовыми, материальными, людскими, а также иметь право самостоятельного управления и распоряжения этими ресурсами. Одним из важнейших в отношении собственных ресурсов прав является право на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. При формировании местного бюджета в качестве необходимых исходных данных должны быть известны источники его доходов и обязательные расходы. Формирование бюджета - процесс кратко-, средне- и долгосрочного планирования доходов и расходов, что невозможно без закрепленных в Законе на долговременной основе доходных источников местных бюджетов. Поэтому муниципальные организованности должны иметь право на такие источники, то

есть государство должно передать эти источники муниципальным организациям. Тут же возникает вопрос о том, какой необходимый объем поступлений должны обеспечить закрепляемые за местным бюджетом доходные источники. Этот вопрос связан с гарантируемым государством необходимым уровнем оказания гражданам социально-коммунальных услуг и должен быть решен таким образом, чтобы остающиеся у местного бюджета доходные источники обеспечивали поддержание этого уровня.

Таким образом, муниципальные организации должны иметь право на наличие собственных доходных источников, обеспечивающих нормальный социальный стандарт (уровень качества жизни в муниципальной организации), установленный законодательством.

Одним из важнейших экономических ресурсов, непосредственно связанных с территорией муниципальных организаций являются природные ресурсы. На их сохранение, использование и воспроизводство муниципальные организации оказывают прямое влияние. Кроме того, они являются объектом собственности, который с наибольшей очевидностью может быть отнесен к муниципальной собственности, что подразумевает право муниципальных организаций на получение платы от пользователей природными ресурсами. Часть местных сборов устанавливается с целью финансирования вполне определенных мероприятий и программ, на эти же цели выделяется и доля бюджетного финансирования. В этом случае принципиально важным становится гарантированное расходование собранных средств по целевому назначению. С учетом этого, а также необходимости более эффективного управления целевыми финансовыми ресурсами и возможности привлечения средств других лиц под конкретные проекты и программы, существует необходимость права муниципальных организаций на создание целевых внебюджетных фондов. Обладая самостоятельными финансовыми ресурсами, муниципальные организации могут заметно повысить эффективность управления своими финансами, в том числе получить возможность их приращения, если будут обладать правом равноправной деятельности на рынке финансов. Это право в свою очередь обеспечивается рядом других прав: правом на выпуск займов и лотерей, правом на предоставление и получение кредитов, правом на создание финансово-кредитных учреждений.

И, наконец, о реальной самостоятельности в финансово-бюджетных вопросах можно говорить в том случае, когда доходы от закрепленных источников зачисляются непосредственно в местный бюджет, то есть имеется право на муниципальную казну (соответственно - на муниципальное казначейство).

Местный бюджет является составной частью муниципальной собственности и в отношении объектов, собственности справедливо и все сказанное выше о правах муниципальных организаций в бюджетной сфере. Муниципальные организации в отношении объектов муниципальной собственности должны иметь все права наравне с другими собственниками при существовании, быть может, небольшого круга ограничений, связанных с их правовым статусом как уровня власти. Так, необходимо учитывать, что, принимая нормативно-правовые акты, органы местного самоуправления имеют возможность создавать льготные условия для деятельности своих предприятий в ущерб другим хозяйствующим субъектам. Кроме того, осуществляя финансово-хозяйственную деятельность в условиях свободного рынка, муниципальные организации рискуют бюджетными средствами и объектами собственности, основное предназначение которых обеспечение жизнедеятельности, удовлетворение насущных интересов жителей.

В целом в сфере муниципальной собственности муниципальные организации должны обладать правами самостоятельного владения, пользования, распоряжения и управления собственностью, создания предприятий, учреждений и организаций, решения вопросов их реорганизации и ликвидации, определения целей, условий и порядка деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, регулирования цен на их продукцию и услуги, назначения и увольнения руководителей этих предприятий, учреждений и организаций, контроля за их деятельностью.

В части распоряжения муниципальной собственностью муниципальным организациям, как и любому другому собственнику, должны предоставляться права создания, приобретения и

отчуждения объектов собственности, в том числе право установления порядка и условий приватизации муниципальной собственности. В ряде случаев из соображений хозяйственной целесообразности и большей эффективности имеет смысл выполнять работы по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг населению и т.п. не силами муниципальных предприятий, учреждений и организаций, а привлекать для этого специализированные организации других форм собственности. Следовательно, муниципальные организации должны обладать правом на размещение муниципального заказа с использованием собственных материальных и финансовых средств.

Развитие международного разделения труда привело к необходимости выхода муниципальных организаций на внешние рынки и влечет наличие права муниципальных организаций на осуществление внешнеэкономической деятельности. Одной из главных задач, стоящих перед муниципальными организациями, является комплексное социально-экономическое развитие территории. Совершенно очевидно, что только за счет собственных ресурсов муниципальные организации не в состоянии обеспечить полноценное развитие территории даже ставить такую задачу нет необходимости. Важно, чтобы муниципальные организации имели возможность привлекать к решению задачи комплексного социально-экономического развития субъектов хозяйственной деятельности всех форм собственности, то есть обладали бы правом координации участия предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципальной организации.

ВЫВОДЫ

В статье на основании обстоятельно рассмотренных вопросов, отражающих закономерности организации и функционирования муниципальных организаций, автор пришел к выводу, что основным признаком по которому можно классифицировать элементы муниципальной организации являются роль и место того или иного элемента в наработке и реализации общественных потребностей на базе этого вывода автор уточнил:

- классификацию указанных элементов;
- некоторые положения коммунальных экономико-математических моделей, определяющих их роль в функционировании муниципальных организаций;
- понятийный аппарат – «ресурсы муниципальных организаций»;
- понятие «реальная самостоятельность ведения хозяйства муниципальной организацией»

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Желясков А.Л. Организация территории поселений в муниципальном районе / А.Л. Желясков, Е.С. Орлова // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2007. — №4. — С. 23-25.
2. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления: учеб. пособие. — СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2011. — 280 с.
3. Наумов С.Ю. Основы организации муниципального управления: учеб. пособие / С.Ю. Наумов, А.А. Подсумкова — М.: Форум, 2009. — 352 с.
4. Проектирование сельских районов / [отв. ред. Г.А. Кузнецов]. — Алма-Ата: Кайнар, 1989. — 240 с.