

ИЗ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БИБЛИОТЕКИ

Рудой, Василий Владимирович

1. Экономические основы местного самоуправления в
условиях перехода к рынку

1.1. Российская государственная библиотека

Рудой, Василий Владимирович

Экономические основы местного самоуправления в условиях перехода к рынку [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 .-М.: РГБ, 2003 (Из фондов Российской Государственной библиотеки)

Политическая экономия

Полный текст:

<http://diss.rsl.ru/diss/03/0248/030248026.pdf>

Текст воспроизводится по экземпляру,
находящемуся в фонде РГБ:

Рудой, Василий Владимирович

Экономические основы местного самоуправления
в условиях перехода к рынку

Ростов н/Д 1999

Российская государственная библиотека, 2003
год (электронный текст) .

61:00-8/1163-2

СЕВЕРО-КАВКАЗСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

На правах рукописи

Рудой Василий Владимирович

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНКУ**

Специальность 08. 00. 01 - политическая экономия

ДИССЕРТАЦИЯ

**на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

**Научный руководитель -
доктор экономических наук,
профессор ИГНАТОВ В.Г.**

**Научный консультант -
кандидат географических наук,
доцент БУТОВ В.И.**

Ростов-на-Дону - 1999

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ	13
ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ	51
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	113
3.1. Организация системы эффективного предпринимательства на муниципальном уровне как фактор укрепления экономических основ местного самоуправления	113
3.2. Муниципальное регулирование инвестиционной деятельности и использование внешних ресурсов для развития экономической базы муниципальных образований	144
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	164
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	168
ПРИЛОЖЕНИЯ	183

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современных условиях перехода России на демократические, рыночные принципы организации общества и государства как никогда остро встает вопрос о выборе наиболее эффективных для нашей страны форм самоорганизации и самоуправления населения на местах. От правильности выбора этих форм во многом зависит ее настоящее и будущее, так как именно в недрах местного самоуправления, непосредственно опирающегося на инициативу и активность граждан в решении актуальных для конкретной территории социально-экономических, политических, демографических, экологических проблем, кроется потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в жизни российского общества, а также придать ему дополнительные стимулы для развития.

В свою очередь само местное самоуправление может стать по настоящему действенным инструментом разрешения местных проблем только в том случае, если оно имеет прочные экономические основы функционирования. Последние служат материальным обеспечением всех реализуемых на муниципальном уровне проектов, и потому несут на себе двойную нагрузку, являясь одновременно и средством улучшения качества жизни населения муниципальных образований, и источником повышения эффективности самой муниципальной экономики.

К сожалению, на данный момент в России экономические основы местного самоуправления пока не получили должного развития, что нашло отражение в крайней ограниченности муниципальной налоговой базы, преимущественно затратном характере объектов муниципальной собственности, преобладании регулирующих доходных источников в структуре местных бюджетов и т.д.

Как показывает опыт многих зарубежных государств, дальнейшее усиление подобных тенденций чревато самыми непредсказуемыми послед-

ствиями, вплоть до установления тотальной экономической зависимости муниципальных органов от государства и дезорганизации местного самоуправления как такового. Успешное же разрешение данной проблемы возможно только через ее серьезное теоретическое осмысление, что придает научному анализу содержания экономических основ местного самоуправления, исследованию проблем формирования материально-финансовой базы муниципальных органов и поиску путей ее дальнейшего развития в России исключительно важное значение и чрезвычайную актуальность.

Степень разработанности проблемы. Вопросам материально-финансового обеспечения деятельности местных органов власти уже давно отводится серьезное внимание в экономической науке. К основоположникам теоретического анализа проблем муниципальной экономики и местных финансов можно отнести таких выдающихся ученых первой половины XX века, как Р.Кауфман, П.Гензель, М.Курчинский, П.Сытин, В.Твердохлебов, Л.Велихов.

В более поздний период в качестве одного из аспектов проблемы управления городами данное направление научных исследований получило развитие в работах А.Аганбегяна, Н.Аитова, Б.Хорева. Однако следует заметить, что данные авторы проводили свои исследования в условиях функционирования социалистической хозяйственной системы, и поэтому их работы направлены, главным образом, на обоснование преимуществ планово-централизованного обеспечения городов необходимыми им материально-финансовыми ресурсами. С началом же рыночных преобразований положение органов местной власти в системе экономических отношений кардинально изменилось, что обусловило необходимость критического переосмысления традиционных теоретических положений и вызвало потребность в осуществлении новых исследований в области муниципальной экономики.

В изменившихся экономических условиях к анализу проблем создания надежных финансово-экономических основ местного самоуправления в нашей стране приступило множество отечественных специалистов.

Значительный вклад в обоснование сущности экономических основ местного самоуправления внесли Бондарь Н.С., Колюшин Н.И., Морозова Т.Г., Ясюнас В.А., Емельянов Н.Е., Постовой Н.В., Киниченко О.А.

Проблемы формирования и рационального использования муниципальной собственности и местных финансов нашли отражение в работах Алимурзаева Г.Н., Зинченко С.А., Богачевой О.В., Игнатовой Т.В., Игудина А.Г., Панскова В.Г. Харченко И.С., Козаченко В., Склярова И.П., Карнилина И.Н., Новиковой Т.С., Фадеева В.И., Львова Н.В., Кирпичникова В.А., Кобилева А.Г.

На формирование авторской концепции развития экономических основ местного самоуправления в условиях перехода к рынку оказали существенное влияние работы Авакьяна С.А., Богатова Е.В., Воронина А.Г., Игнатова В.Г., Демьяненко А.Н., Широкова А.Н., Обушенкова А.Л., Рохчина В.Е., Филиппова А.И., Шадрина А., Маркварта Э.

В то же время, несмотря на возрастающее внимание отечественных исследователей к анализируемой проблеме, в области функционирования экономических основ местного самоуправления имеется еще немало нерешенных методологических, теоретических и практических вопросов. Прежде всего, это касается разработки направлений устойчивого развития материально-финансовой базы местных органов власти, а также определения роли государственных органов в разрешении противоречий, возникающих в процессе формирования экономических основ местного самоуправления.

Актуальность поднятых вопросов, неполная степень разработанности разнообразных аспектов такой важной научной и практической проблемы экономической реформы, как экономические основы местного

самоуправления, обусловили выбор темы, постановку цели и задач диссертационного исследования, его логику и структуру.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационной работы является анализ современного состояния экономических основ местного самоуправления в России и определение наиболее перспективных направлений развития материально-финансовой базы муниципалитетов в условиях перехода к рынку.

Для достижения поставленной цели в процессе исследования выдвигались следующие задачи:

- на основе анализа теоретических концепций местного самоуправления, нашедших отражение в трудах отечественных и зарубежных ученых, обосновать категорию местного самоуправления и обозначить место муниципальных органов в системе экономических отношений рыночного типа;
- руководствуясь структурно-функциональным подходом, выявить содержание экономических основ местного самоуправления и дать характеристику их основным структурным элементам;
- основываясь на анализе механизма формирования материально-финансовой базы местного самоуправления, оценить ее современное состояние в России;
- определить противоречия, возникающие при формировании экономических основ местного самоуправления в переходный период развития экономики и наметить возможные пути их разрешения на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- проанализировать потенциально возможные направления самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности муниципальных органов и выявить на этой основе наиболее устойчивые к воздействию внешних и внутренних факторов технологии укрепления экономических основ местного самоуправления.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является процесс социально-экономического развития муниципальных образований. Предметом - совокупность теоретических, методологических и практических вопросов, связанных с формированием и развитием экономических основ местного самоуправления в условиях становления рыночных отношений.

Методологической и теоретической основой диссертационного исследования послужили фундаментальные концепции и гипотезы, представленные в классической и современной научной литературе, программные и прогнозные разработки государственных и муниципальных органов, законодательные акты, нормативно-методические документы, материалы научных конференций по данной проблеме.

Обоснование теоретических положений и аргументация выводов осуществлялись автором на основе применения общенаучных методов: сравнительного анализа, научного обобщения, моделирования, классификации, историзма, а также структурно-функционального и системного подходов.

Названные методы использовались в различной комбинации на разных этапах исследования в зависимости от поставленных целей и задач.

В качестве эмпирической базы диссертационного исследования выступают обобщенные данные государственной и муниципальной статистики, сведения, содержащиеся в нормативных документах, включая программы и прогнозы социально-экономического развития муниципальных образований, фактический материал, нашедший отражение в монографиях и периодической печати.

Положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Сложная общественно-государственная природа местного самоуправления предопределяет роль и место муниципальных органов в системе экономических отношений, наделяя их, с одной стороны, полномочия-

ми властного характера, а с другой, - правами на осуществление самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности. Подобный двойственный статус расширяет сферу экономических взаимоотношений муниципалитетов, включая в нее государственные органы, органы местного самоуправления соседних территорий, муниципальные предприятия, немunicipальные хозяйствующие субъекты. Степень развитости этих отношений является решающим фактором, определяющим структуру и состояние экономических основ местного самоуправления.

2. Развернутая характеристика категории "экономические основы местного самоуправления" предполагает рассмотрение данного явления в двух его проявлениях: статическом (имущественно-финансовый комплекс) и динамическом (система экономических отношений). При этом если первый подход позволяет сформировать представление о структуре экономических основ местного самоуправления, то в рамках второго - содержится ключ к анализу механизма формирования, основных направлений использования и развития материально-финансовой базы муниципалитетов.

3. Внедрение в нашей стране рыночного хозяйственного механизма и отделение местного самоуправления от органов государственной власти существенно расширили круг экономических интересов муниципальных структур, что в условиях переходного периода, сопровождающегося активными перераспределительными процессами, не могло не привести к обострению противоречий, обуславливающих процесс формирования экономических основ местного самоуправления.

4. Первоначальный этап формирования экономических основ местного самоуправления, начавшийся в Российской Федерации с разграничения государственной собственности между различными уровнями власти, и протекавший на фоне активной приватизации государственного и муниципального имущества, не обеспечил отечественным муниципалитетам должного уровня экономической самостоятельности. Последние бы-

ли наделены весьма слабой налоговой базой и преимущественно бюджето-обременительными объектами собственности, что, как показывает практика, продолжает составлять корень экономической проблемы на местах и в наши дни.

5. В условиях трансформации экономической системы к рыночному типу проблема обеспечения экономической самостоятельности муниципальных структур может быть успешно разрешена только посредством активизации самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности муниципалитетов на основе применения технологий устойчивого развития экономических основ местного самоуправления. При этом под устойчивым развитием экономических основ местного самоуправления понимается процесс укрепления местными органами власти своего экономического потенциала путем применения методов эффективного и прибыльного использования внутренних ресурсов муниципальных образований, отличающихся наибольшей сопротивляемостью негативным экономическим и политическим факторам и приносящих наименьший ущерб природной среде территории.

6. Потребность в реализации общественных интересов через механизм предоставления населению муниципальных образований общественно значимых товаров и услуг, а также в обеспечении занятости дееспособного населения территории и получении дополнительного дохода в местный бюджет побуждает местные органы власти создавать муниципальные предприятия и учреждения. В то же время при принятии решения о создании муниципальных предприятий в принципе следует исходить из той предпосылки, что любая частная структура данного профиля в равной конкурентной борьбе осуществляет предпринимательскую деятельность, как правило, более эффективно, нежели муниципальные предприятия. Исходя из этого, данные предприятия, целесообразно создавать лишь в тех сферах муниципальной экономики, где по каким-либо причинам не нашел

своего применения частный капитал, или частные структуры занимают монопольное положение на рынке, что ведет к необоснованному завышению цен и тарифов на их продукцию.

7. При недостаточном внутреннем ресурсном потенциале муниципальных образований первоначальным источником расширения материально-финансовой базы местного самоуправления может стать привлечение внешних инвестиций в муниципальную экономику. Данный механизм способен укрепить экономический потенциал муниципальных территорий на начальном этапе и создать исходные предпосылки для последующего развития экономических основ местного самоуправления на территории соответствующих муниципалитетов.

Научная новизна проведенного исследования заключается в следующем:

1. Проанализирован комплекс имущественных и неимущественных отношений, складывающихся у муниципалитетов с органами государственной власти, а также хозяйствующими субъектами в процессе экономической деятельности органов местного самоуправления.

2. На основе структурно-функционального подхода раскрыто содержание понятия экономических основ местного самоуправления как сложной экономической системы, представляющей собой совокупность объектов муниципальной собственности и финансовых ресурсов территории, предназначенных для получения доходов и удовлетворения потребностей местного населения, а также отношений, возникающих по поводу их формирования, использования и преумножения.

3. Выявлены важнейшие противоречия формирования экономических основ местного самоуправления: между потребностью местных органов власти в доходобразующих объектах собственности и процессом приватизации муниципального имущества, между приватизацией и муниципализацией ранее приватизированного имущества, между приватизаци-

ей муниципального имущества и необходимостью создания новых муниципальных предприятий, между потребностью местных органов власти в собственных доходных источниках и тенденцией к сохранению всех наиболее существенных налоговых доходов в распоряжении органов государственной власти.

4. Сформулировано понятие “устойчивое развитие экономических основ местного самоуправления” и проведен критический анализ различных потенциально возможных направлений предпринимательской деятельности местных органов власти с позиций целесообразности их разработки в условиях современной России.

5. Разработан механизм привлечения внешних инвестиционных ресурсов в экономику муниципальных образований и обозначено его место в системе технологий устойчивого развития экономических основ местного самоуправления.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что концептуальные положения работы могут быть использованы в качестве теоретической и методологической базы при разработке системы комплексного развития экономических основ местного самоуправления в условиях переходного периода.

Материалы диссертационного исследования могут служить теоретической основой для реализации федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении, а также использоваться:

- научными учреждениями при анализе проблем формирования и развития экономических основ местного самоуправления;
- в системе подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих;
- в высшей школе при чтении учебных курсов “Экономическая теория”, “Государственное регулирование экономики”, “Государственное и муниципальное управление” и др.

Апробация работы. Результаты исследования использовались автором в процессе преподавания курсов “Муниципальный менеджмент” и “Система государственного управления” в Северо-Кавказской академии государственной службы, докладывались на межрегиональной научно-практической конференции “Технологии управления социально-экономическими процессами в регионе” в марте 1999 года, а также на региональных научно-практических конференциях “Состояние и проблемы экономики в России” и “Стабилизация государственных и муниципальных финансов России на современном этапе” в апреле-мае 1999 года.

По результатам исследования опубликовано 5 работ общим объемом 1,6 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложений.

ГЛАВА 1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

В настоящее время Российская Федерация идет по пути становления новой государственности, функционирующей на принципах демократии. Реальная демократия - это власть народа, осуществляемая посредством народа и в интересах народа. Поэтому не случайно в большинстве демократических стран обязательным элементом конституционного строя является местное самоуправление, суть которого заключается в праве населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Являясь первичным звеном демократии, местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к населению, формирует гибкую систему управления, хорошо приспособленную к местным условиям и особенностям, способствует развитию инициативы и самостоятельности граждан. Оно позволяет наилучшим образом раскрыть социально-экономический потенциал самоуправляющихся территориальных единиц, повысить уровень политического образования населения страны, поддерживать политическое равновесие и гармонию в местных сообществах.

Помимо сугубо демократических ценностей, воплощенных в идее местного самоуправления, широкому мировому признанию последнего способствует и ряд других не менее существенных факторов:

во-первых, в условиях местного самоуправления местные органы власти получают полную свободу в решении всех социальных, экономических, политических и других вопросов местного значения, исходя из интересов населения соответствующей территории и особенностей ее развития. При этом они наделяются полномочиями, затрагивающими практически все стороны жизни местных коллективов. В числе основных из них: фор-

мирование и исполнение местного бюджета, планирование местного социально-экономического развития, ведение коммунального хозяйства, дорожное строительство, благоустройство территории, развитие транспорта. В перечне полномочий в социальной сфере - строительство муниципального жилья, школ, больниц, библиотек. Органы местного самоуправления несут также ответственность за охрану общественного порядка, экологическую безопасность, санитарное состояние на подведомственных им территориях. Столь обширный комплекс полномочий предоставляет муниципалитетам возможность более качественно и оперативно удовлетворять все наиболее важные потребности местных коллективов;

во-вторых, местные органы власти становятся полноправными субъектами хозяйственных отношений, приобретают реальное право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, создавать муниципальные предприятия, определять порядок и условия проведения приватизации на местах, осуществлять внешнеэкономическую деятельность, участвовать в кредитных отношениях. Осуществление органами местного самоуправления самостоятельной хозяйственной деятельности способствует укреплению их экономической основы, от состояния которой напрямую зависят условия и уровень жизни населения территориального образования;

в-третьих, в условиях местного самоуправления у муниципального сообщества расширяется бюджетная самостоятельность. Органы местного самоуправления получают право на формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. Более четкими и защищенными законодательством становятся межбюджетные и налоговые отношения между вышестоящими и нижестоящими органами власти. Наличие у органов местного самоуправления реального, полноценного бюджета укрепляет их финансовый потенциал, повышает уровень социальной защищенности населения,

способствует активизации хозяйственной деятельности, развитию производства и сферы услуг на закрепленной за ними территории ¹.

Говоря о факторах, предопределяющих широкое применение местного самоуправления в различных странах мира, не следует, однако, упускать из виду тот факт, что само местное самоуправление, особенно в своих классических вариантах, известных как общественное, негосударственное управление местными делами, может эффективно функционировать только в рыночной экономической среде ².

Действительно, и это подтверждает исторический опыт нашей страны, местное самоуправление и всеобъемлящее государственное финансирование местных социально-экономических, экологических, культурных и других программ, являющееся неотъемлемым атрибутом административно-командной экономической системы, - явления принципиально несовместимые. Второе практически полностью дезавуирует основную идею первого, ставя местные органы власти в вынужденную экономическую зависимость от государственных структур. Не имея же возможности осуществлять широкомасштабную финансово-хозяйственную деятельность, местное самоуправление неизбежно становится политической фикцией, превращается в сугубо номинальный институт народовластия, лишенный действенных инструментов воздействия на ход социально-экономических процессов в территориальных образованиях муниципального уровня.

Исходя из этого, без всякого преувеличения можно утверждать, что только система рыночных отношений, предоставляющая местным органам власти возможность самостоятельно формировать и развивать свою экономическую базу, и тем самым сохранять определенную экономическую независимость от государства, является наиболее подходящей средой для развития муниципальной демократии в любой стране мира.

¹ Об этом: Киниченко О.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в России// Проблемы преобразования и регулирования социально-экономических систем. СПб., 1996. С. 78-79.

² См.: Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 1998. С. 99-100.

Поэтому совершенно закономерно, что в Российской Федерации, десятилетие назад взявшей курс на формирование цивилизованных рыночных структур многоукладной экономики, прежняя система местного управления, представленная сетью "советских" муниципальных органов, уже не могла продолжать функционировать в неизменном виде. Начавшаяся реформа отношений собственности породила не только большое количество субъектов экономических отношений (представляющих и государственный, и муниципальный, и коллективный, и частный сектора экономики), но и массу вопросов, которые уже не могли быть оперативно и с учетом всех местных условий урегулированы единым центром власти. Рыночные преобразования, таким образом, максимально обострили потребность в реформировании отечественной системы местной власти, обусловили необходимость приведения последней в состояние, соответствующее требованиям новой экономической ситуации. А поскольку в условиях рыночной экономики наиболее подходящей формой организации власти на местах является местное самоуправление, то именно его возрождение в новых для России исторических условиях стало основной целью муниципальной реформы, развернувшейся в нашей стране.

Данная реформа осуществляется уже около шести лет. За это время в вопросах организации местной власти в Российской Федерации были достигнуты вполне конкретные результаты: на конституционном уровне закреплены базовые характеристики отечественной муниципальной модели, создана основная законодательная база местного самоуправления, сформирован слой новых муниципальных политиков, лично заинтересованных в результатах проводимой в стране реформы и т.д. Вместе с тем, до полного завершения муниципальных преобразований в Российской Федерации еще достаточно далеко. Хотя нормативная база и комплекс проведенных организационных мероприятий подтверждают факт перехода России к системе местного самоуправления в том его общепринятом понимании, ко-

торое зафиксировано в Европейской хартии о местном самоуправлении, тяжким наследием ранее действовавшей системы “местных советов” продолжает оставаться слабая развитость материально-финансовой базы вновь сформированных муниципальных структур, сохраняющаяся экономическая зависимость органов местного самоуправления от вышестоящих органов государственной власти.

Проблемы экономического характера, таким образом, являются основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в современной России. От быстроты и результативности их разрешения зависят сегодня как судьба муниципальной реформы в целом, так и личное благополучие каждого члена муниципального сообщества в отдельности.

Учитывая это, в рамках данного диссертационного исследования как раз и будет предпринята попытка изыскать наиболее эффективные способы разрешения обозначенных выше проблем, определить наиболее действенные механизмы укрепления экономической самостоятельности муниципальных образований в нашей стране.

Однако, следуя логике политэкономического анализа, прежде чем приступить к поиску подобных механизмов, имеет смысл разобраться в базовых понятиях, с которыми нам предстоит иметь дело в дальнейшем, т.е. определить сущность местного самоуправления, а также обозначить его место в системе экономических отношений, присущих современному российскому обществу.

При этом сразу же хочется пояснить, что на сегодняшний день в науке фактически отсутствует единый общепринятый подход к толкованию понятия “местное самоуправление”. Более того, по вопросу о сущности данного явления и в отечественной, и в зарубежной литературе имеются, по крайней мере, две диаметрально противоположные точки зрения. Они принадлежат сторонникам двух наиболее известных теоретических концепций муниципального управления, возникших еще в XIX в. и базирую-

щихся на принципиально разных рассуждениях относительно природы местного самоуправления, механизма взаимоотношений центральных и местных органов власти в условиях демократического государства, допустимых пределов экономической самостоятельности муниципальных структур.¹

Согласно первой из вышеназванных теорий, получившей название "общественной теории местного самоуправления", муниципальные сообщества признаются независимыми от государства социально-экономическими единицами, имеющими полное право на самостоятельное решение всех вопросов местного характера. Дореволюционный государствовед Н.М. Коркунов так определил содержание этой теории: "Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и сохранении за правительственными органами заведование одними только государственными делами".² Таким образом, сторонники общественной теории рассматривают государство и самоуправление как два непересекающихся понятия, имеющих принципиально различное содержание: местные интересы, с одной стороны, и общенациональные - с другой.

Противопоставляя деятельность органов местного самоуправления государственному управлению и обосновывая нецелесообразность вмешательства последнего во внутренние дела общин (муниципальных образований), приверженцы общественной доктрины местного самоуправления фактически освобождают органы государственной власти от ответственности за финансирование вопросов, отнесенных к исключительной компетенции муниципальных структур, и наделяют органы местного самоуправления полномочиями в большей части самостоятельно формировать свою экономическую базу.

¹ Об этом подробно: Черник И.Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие// Региональное управление и местное самоуправление. М., 1996.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т.2. СПб., 1903. С.489.

Подобный взгляд на содержание экономической деятельности органов местного самоуправления не случаен. Он возник в результате адаптации научного наследия представителей классической школы политэкономии (А. Смит, Д. Рикардо и др.), отстаивающих идеи экономического либерализма, минимального государственного вмешательства в экономику, рыночного саморегулирования на основе свободных цен, складывающихся под воздействием спроса и предложения, к теории муниципального управления. Преломление вышеобозначенных идей сквозь призму признания негосударственной природы местного самоуправления делает допустимой следующую цепь рассуждений: 1) муниципальные сообщества независимы от государства → 2) государство не имеет права на тотальное вмешательство во внутренние дела муниципальных общин, в том числе и в экономическую сферу деятельности муниципалитетов → 3) органы местного самоуправления как независимые от государства субъекты экономических отношений должны активно вливаться в рыночную среду и прилагать максимум усилий для обеспечения своей финансово-хозяйственной самостоятельности.

Таким образом, в недрах общественной муниципальной теории содержится не только представление о преобладании общественных начал в природе местного самоуправления, но и, что не менее важно, сокрыто обоснование необходимости широкомасштабной экономической деятельности местных органов власти для обеспечения максимального уровня материально-финансовой самодостаточности муниципальных территорий.

В противовес этому, "государственная теория местного самоуправления" рассматривает анализируемое нами понятие лишь как продолжение государственной власти на местах, одну из форм организации местного государственного управления, часть общей государственной системы.

Н.М. Коркунов по этому поводу пишет: "Государственная теория самоуправления видит в самоуправлении не самостоятельное заведование

местным обществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а возложение на местное общество осуществления задач государственного управления. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не государственными чиновниками, а при участии местных жителей, которые привлекаются на службу государственными интересами и целями”¹. Данную точку зрения разделял и В.П. Безобразов, трактовавший бюрократические (государственные) и самоуправленческие учреждения как “двойные органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти”².

Развивая идею о государственном происхождении местной власти, государственная теория местного самоуправления обосновывает необходимость активного государственного вмешательства во все сферы муниципальной жизни, включая экономическую. Согласно этой теории государство не может довольствоваться исключительно защитными и регуляторными функциями, помимо них оно должно взять на себя основную заботу по обеспечению благосостояния населения, определенных разумных стандартов жизни, более справедливого распределения национального дохода между гражданами, их защиту от возможных социальных и экономических потрясений.

Основываясь на базовых положениях экономической доктрины Дж.М. Кейнса, отстаивающей необходимость усиления вмешательства государства в экономику в целях обеспечения бесперебойного процесса общественного производства, поддержания эффективного спроса и полной занятости, приверженцы государственной муниципальной теории более предпочтительной в отношении формирования экономической базы местного самоуправления считают не самостоятельную финансово-хозяйственную деятельность муниципалитетов, а внедрение в стране высо-

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т.2. СПб., 1903.

² Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 38.

коразвитого механизма перераспределения, позволяющего финансировать местные программы преимущественно за счет государственных средств.

Однако, как справедливо отмечают некоторые ученые ¹, такой подход способен оказать двойственное влияние на функционирование местного самоуправления. С одной стороны, благодаря активному государственному регулированию муниципальных процессов существенно расширяется набор услуг, предоставляемых гражданам местными властями, повышается роль местных органов в реализации правительственной политики на местах. С другой,- усиливается централизация налоговой системы, контроль центра за деятельностью местного самоуправления, резко активизируется роль государства в области местных финансов, что может привести к “полному коллапсу традиционного баланса между государственным контролем и местной автономией в экономической сфере”² и поставить местные органы в зависимое положение от центральных властей.

Таким образом, на основании современных научных разработок в области местного самоуправления вопрос о сущности данного явления решить однозначно довольно сложно. И это лишний раз подтверждает многообразие мировых муниципальных систем, представленных как практически “автономными” органами местного самоуправления (США, Канада, Великобритания и др.), так и муниципальными структурами, функционирующими под непосредственным контролем со стороны органов государственной власти (Франция, Италия, Дания, Бельгия и др.).

Причем, в “чистом” виде полностью обособленные от государства (и в организационном, и в экономическом плане) муниципальные системы сегодня практически не встречаются. Напротив, различные страны в процессе формирования эффективного механизма осуществления власти на местах, как правило, пытаются прийти к оптимальному сочетанию самоуправления с его известной автономией, самостоятельностью и государ-

¹ Черкасов А.И. Эволюция взаимоотношений государства и местного управления в зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 1998. С. 149-151.

² Черкасов А.И. Там же. С. 150.

ственного управления на местном уровне, позволяющего усилить государственные начала в местном управлении, обеспечить в деятельности органов местного самоуправления реализацию и защиту общенациональных интересов.

Исходя из этого, в отношении понимания сущности местного самоуправления более предпочтительной, на наш взгляд, следует считать дуалистическую муниципальную концепцию, представляющую собой синтез двух крайних точек зрения на природу местных органов власти. Согласно теории дуализма местное самоуправление несет в себе оба начала: и государственное, и общественное, являясь, с одной стороны, своеобразным продолжением государственной административной машины на уровне ниже центрального, а с другой - легитимным выразителем идей местных сообществ.¹

Подтверждением правильности данной научной позиции, на наш взгляд, может служить механизм формирования предметов ведения органов местного самоуправления. Как показывает практика, в его основе всегда лежит проявление встречной инициативы с двух сторон: со стороны населения, которое поручает органам местного самоуправления исполнение ряда функций, существенных для данного местного сообщества, и со стороны государства, поручающего местным органам власти решение ряда вопросов, представляющих интерес не только с точки зрения конкретного муниципального коллектива, но и государства в целом. Иными словами, в рассматриваемом нами случае государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение ряда собственных функций, сопряженное, как правило, с постоянными контактами с населением.²

При этом как элемент системы управления, отвечающий за дела государственные, переданные для исполнения на местный уровень, местное

¹ Об этом подробнее: Муниципальное право/ под ред. А.И. Коваленко.- М.: Новый юрист, 1997. С. 175.

² Об этом: Воронин А.Г., Лапик В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М.: Дело, 1998. С. 13.

самоуправление испытывает объективную потребность в государственном финансировании части муниципальных расходов; в то же время его общественная природа делает обязательным участие муниципалитетов в хозяйственных отношениях, заставляет их самостоятельно формировать часть своей экономической базы.

Путем дальнейших рассуждений о роли государства в процессе формирования предметов ведения органов местного самоуправления можно логически объяснить и природу различий в характере муниципальных систем, действующих в большинстве стран современного мира.

Общеизвестно, что, если государство, формируя комплекс предметов ведения органов местного самоуправления, передает на места часть своих функций, оно наделяет местные органы власти и соответствующими полномочиями (т.е. правами и обязанностями), а также материально-финансовыми ресурсами, необходимыми для реализации этих функций.

Однако, наделив этими полномочиями муниципальные структуры, государство, тем не менее, не может полностью устранить ответственность за их исполнение. Более того, как гарант соблюдения общественных интересов, относящихся к тому же к сфере его компетенции (совокупность предметов ведения, прав и обязанностей органа управления)¹, государство обязано осуществлять контроль за реализацией вышеобозначенных полномочий.

Подобный контроль может иметь различную степень "жесткости". Все зависит от формы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. Если наделение осуществляется в форме передачи полномочий, что означает исключение того или иного полномочия государственного органа из его компетенции и включение его в компетенцию органа местного самоуправления,² то контроль центра за деятельностью органов местного самоуправления носит, как правило, периодиче-

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1997. С. 254.

² Демьяненко А.Н., Обущев А.Л. Муниципальное управление. Хабаровск-Нижний Новгород, 1998. С. 52.

ский и опосредованный характер (финансовые ревизии, министерские инспекции, судебный контроль и т.п.), а муниципальная система в целом, включая и систему местных финансов, оказывается в относительно обособленном от государства положении.

Применительно к структуре управления это проявляется в отсутствии на местах полномочных представителей центрального правительства, контролирующих выборные муниципальные органы; а в отношении местных финансов - в закреплении за ними существенной доли основных государственных налогов (таких как личный подоходный налог, налог на прибыль (доход) предприятий, НДС, акцизы, налог на недвижимость и др.), а также в наделении их значительными автономными источниками финансирования (местные налоги, доходы от эксплуатации муниципальной собственности, участие в кредитных отношениях и т.п.).

В том же случае, если наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями происходит посредством их делегирования, что означает предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса муниципалитету на один раз, на определенный срок или бессрочно,¹ контроль центра в отношении местных властей становится более ощутимым (так называемый административный контроль или административная опека)². В данном случае государство не исключает круг предоставленных местным органам власти полномочий из своей компетенции. Поэтому, хотя в силу своих общественных свойств они должны реализовываться на местах, государство в этом процессе вынуждено принимать непосредственное участие, что и заставляет его сохранять за собой значительные рычаги воздействия на организацию и деятельность местного самоуправления, вплоть до непосредственного руководства деятельностью местных органов власти.

¹ Демьяненко А.Н., Обущев А.Л. Указ соч. С. 52.

² Подробнее: Черкасов А.И. Указ соч. С. 154.

В этом случае муниципальная система практически лишается автономных свойств и в организации власти на местах начинают преобладать государственнические тенденции: создаются структуры местного государственного управления, действующие параллельно или замещающие органы (должностных лиц) местного самоуправления; формируется централизованная система местных финансов, характеризующаяся преобладанием регулирующих доходных источников в структуре местных бюджетов и т.п.

Из всего вышесказанного можно, таким образом, сделать вывод, что двойственная природа местного самоуправления - его самая главная сущностная черта. Понимание местного самоуправления именно как единства его общественных и государственных свойств является ключом к исследованию многих аспектов деятельности местных органов власти, в том числе и экономических процессов, протекающих в муниципальных образованиях.

В этой связи важно подчеркнуть, что ныне действующая правовая основа местного самоуправления в основном подтверждает факт сочетания в самоуправлении элементов и государственного, и общественного начал. Об этом свидетельствует, например, ст.3, п.1 Европейской Хартии о местном самоуправлении, которая гласит, что под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.¹

Определение местного самоуправления, содержащееся в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г., прямо указывает только на общественную природу местных органов власти, однако, косвенное упоминание есть в нем и о государственном характере муниципальных струк-

¹ Европейская Хартия о местном самоуправлении. Местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных документов. М., 1998. С. 23.

тур. Согласно ст.2 данного закона: "Местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций".¹

"Государственность" самоуправления проявляется здесь в том, что именно государство на конституционном уровне гарантирует право населения страны на осуществление местного самоуправления.

В пользу же общественной природы местного самоуправления свидетельствует целый блок следующих признаков:

- возможность самостоятельного существования территориального образования (автономный бюджет, административный контроль над подведомственными ему территориями);
- отсутствие непосредственной (вертикальной) подчиненности местного органа власти вышестоящим структурам;
- реальная возможность участия всего населения муниципального образования (непосредственно или через уполномоченные на то органы местного самоуправления) в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам местного значения;
- выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная их сменяемость и отчетность перед населением;
- свобода и ответственность местных органов самоуправления в рамках своей компетенции.²

Конституция России так же, как и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

¹ Закон РФ от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных актов. М., 1998.

² Об этом: Демьяненко А.Н., Обущев А.Л. Указ соч. С. 10.

ции”, основной акцент в толковании понятия “местное самоуправление” заостряет на его “общественных” признаках. Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление - “самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью”.

Совокупность вышеобозначенных определений, помимо всего прочего, позволяет нам сформировать вполне четкое представление о субъекте и объекте управления на муниципальном уровне. При этом в качестве субъекта управления территориальной единицей выступает само население или избранные им органы, в качестве объекта - вопросы местного значения (т.е. вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения территориального образования). Конституция России к объектам территориального управления, помимо вопросов местного значения, причисляет и муниципальную собственность. Такой подход к определению местного самоуправления свидетельствует о признании муниципальной собственности в качестве одного из важнейших элементов местной власти, поддерживающих ее самостоятельный статус в системе государственно-властных отношений.

Таким образом, с учетом сделанных пояснений можно коротко сказать, что местное самоуправление - это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Это означает, что государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Однако система местного самоуправления это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и общества, хотя и занимает в ней особое место, обладая определенной автономией. Местное самоуправление, таким образом, представляет собой ту специфическую “ветвь власти”, которая на

местном уровне, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - наиболее полно учитывает интересы населения.

Общественно-государственная природа местного самоуправления накладывает свой отпечаток и на характер экономической деятельности местных органов власти. В силу своего специфического статуса муниципалитеты занимают особое место в системе экономических отношений. С одной стороны, они подобно государственным, властным структурам выполняют функцию регулирования хозяйственных отношений на подведомственной им территории. С другой, - обеспечивая собственную легитимность, выступают в роли полноправного субъекта этих отношений, способного самостоятельно расширять свой экономический потенциал (пополнять состав муниципальной собственности, укреплять местный бюджет и т.п.).

При этом с точки зрения ведения хозяйственной деятельности органы местного самоуправления, или точнее их вспомогательные структуры (муниципальные предприятия и учреждения), в значительной степени напоминают коммерческие организации, так как выступают на рынке как самостоятельные и, что особенно важно, равноправные субъекты экономических отношений, т.е. могут самостоятельно распоряжаться принадлежащей им собственностью, финансовыми ресурсами, землей и получать при этом прибыль. Однако в отличие от коммерческих организаций, цель которых состоит в извлечении прибыли в интересах участников этих организаций, муниципальные структуры не могут себе позволить использовать ни вышеназванные ресурсы, ни полученную от их эксплуатации прибыль в сферах, не связанных с интересами населения, образующего местное сообщество.

Еще Л.А. Велихов, анализируя отличительные особенности муниципальных структур как составных элементов муниципального хозяйства, говорил о том, что в процессе осуществления своей деятельности они пре-

следуют “не цели индивидуального обогащения и личной прибыли, путем обычного присвоения создаваемой в хозяйстве прибавочной стоимости, а цели общественно полезные”.¹ Согласно тому же Велихову, основная задача муниципального хозяйства в целом, а следовательно, и каждого отдельного его элемента, будь то сам орган местного самоуправления или конкретное муниципальное предприятие, состоит в том, чтобы “достигнуть наивысшего уровня городского благоустройства и социального благосостояния городского населения посредством наименьших затрат труда и капитала”.²

В смысловом отношении весьма близка к данным рассуждениям и такая бытующая в современном научном мире точка зрения, согласно которой местное самоуправление признается своего рода акционерным обществом³, в котором “акционерами” являются все, без исключения, жители муниципального образования, а “выплаты дивидендов по акциям” производятся в виде общественно значимых товаров и услуг”⁴.

Как нам кажется, именно в рамках данного подхода наиболее четко проявляется общественный характер муниципальной экономики, подтверждаемый тем фактом, что сами жители муниципальных территорий (община), и только они, предстают здесь и в качестве заказчиков услуг, оказываемых органами местного самоуправления, и в роли коллективных собственников муниципального имущества. В пользу общественной природы экономической деятельности органов местного самоуправления свидетельствует и коллективный характер присвоения материальных благ, произведенных на базе муниципального хозяйства.

В то же время в ходе распределения полученной в результате хозяйственной деятельности прибыли или любых других ресурсов, органы местного самоуправления выступают в роли гаранта обеспечения населе-

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. С. 437.

² Там же. С. 437.

³ Авакян С.А. Проблемы местного самоуправления на современном этапе// Право. 1998. № 2-3. С. 28.

⁴ Воронин А.Г., Лапик В.А., Широков А.Н. Указ. соч. С. 14.

нию определенного уровня благоустройства, предоставления социальных услуг на уровне не ниже общепринятых стандартов, что в большей степени роднит их уже с государственными структурами власти, поскольку и те и другие своей деятельностью призваны обеспечить жизненные потребности населения, среди которых жилье, коммунально-бытовое обслуживание, общественный транспорт, поддержание здоровой санитарной и экологической среды и т.п.

В пользу государственной природы экономической деятельности органов местного самоуправления свидетельствует и повышенная степень их материальной защиты, выражающаяся в наличии твердых, закреплённых за муниципалитетами налоговых источников, в неприменении в отношении местных органов власти процедуры банкротства, в выделении им в случае необходимости средств финансовой помощи из вышестоящих бюджетов и т.п.

Исходя из всего сказанного, можно сделать вывод, что в вопросах экономической деятельности органы местного самоуправления сочетают в себе государственные начала и коммерческие возможности частных хозяйствующих субъектов, придающие им мобильность. При этом государственные начала воплощаются в деятельности муниципальных (представительных и исполнительных) органов власти непосредственно, а коммерческие - в образуемых ими муниципальных предприятиях и учреждениях.

Содержание деятельности органов местного самоуправления, таким образом, закономерно распадается на два направления: властное и экономическое. Особенно четко это прослеживается во взаимоотношениях местных органов власти с субъектами хозяйственной деятельности.

Последние, с точки зрения проводимого нами научного исследования, наиболее целесообразно разделить на две следующие группы: 1) муниципальные предприятия (организации, учреждения), под которыми по-

нимаются предприятия или организации, в которых муниципалитет обладает всей или частью собственности, а также организует определенный контроль за их деятельностью, осуществляемой в форме автономно функционирующего хозяйствующего субъекта (юридического лица), реализующего цели местной администрации;¹ 2) предприятия, учреждения и организации иных форм собственности (государственные, акционерные, частные и др.). Роль каждой из названных групп хозяйствующих субъектов различна. Муниципальные предприятия свои результаты, будь то прибыль или конкретные товары и услуги, обязаны направлять на общественные нужды. Иные предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения.² Поэтому вполне естественно, что права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления ими будут различными, т.е. в различной степени сочетающимися властные и экономические (собственнические) признаки.

Так, права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий не должны отличаться от прав любого собственника в отношении принадлежащего ему имущества, за исключением разве что небольшого круга ограничений, связанных с правовым статусом муниципалитетов как института власти (в этой связи необходимо учитывать, что, принимая нормативно-правовые акты, органы местного самоуправления имеют возможность создавать льготные условия для деятельности своих предприятий в ущерб другим хозяйствующим субъектам; осуществляя же финансово-хозяйственную деятельность в условиях свободного рынка, муниципалитеты рискуют бюджетными средствами и объектами собственности, основное предназначение которых - обеспечение жизнедеятельности, удовлетворение насущных интересов жителей муниципального об-

¹ Демьяненко А.Н., Обущев А.Л. Указ. соч. С. 134.

² Воронин А.Г., Лапик В.А., Широков А.Н. Указ. соч. С. 15.

разования). В то же время права муниципалитетов на регулирование хозяйственной деятельности других собственников должны быть строго регламентированы законодательством, поскольку здесь речь идет о границах применения властных полномочий, а сами органы местного самоуправления выступают не как хозяйствующий субъект, а как власть.

Вместе с тем проявление властной, регулирующей ипостаси деятельности органов местного самоуправления испытывают на себе не только немunicipальные хозяйствующие субъекты. В отношении муниципальных предприятий местные органы одновременно выступают и как собственник, и как власть, поскольку в отношении общеобязательных норм и правил, устанавливаемых законодательством или принимаемых органами местного самоуправления в пределах их компетенции, все предприятия, в том числе и муниципальные, равны.

Таким образом, как субъект, наделенный законом правом регулировать экономическую деятельность на своей территории, каждый орган местного самоуправления с необходимостью реализует властные полномочия в отношении любого хозяйствующего субъекта, функционирующего в пределах муниципального образования. Совокупность этих полномочий позволяет муниципалитетам в различной мере подчинять деятельность всех предприятий и учреждений, расположенных на территории местного сообщества, удовлетворению общественных интересов граждан.

В качестве же конкретных проявлений властного воздействия муниципалитетов на хозяйствующие субъекты различных форм собственности могут быть названы: установление единых для всех предприятий и учреждений территории санитарно-экологических норм и стандартов; контроль за перечислением денежных средств (в виде налогов, части прибыли муниципальных предприятий или других платежей) в местный бюджет и внебюджетные фонды; право на применение санкций в отношении хозяй-

ствующих субъектов, не выполняющих свои обязательства перед местным бюджетом и т.д.

С другой стороны, как субъект хозяйственной деятельности, обладающий определенной собственностью, любой орган местного самоуправления изначально наделен всеми базовыми признаками предпринимательской структуры, и потому имеет полное право вступать в экономические взаимоотношения с любыми другими хозяйствующими субъектами - предприятиями, учреждениями, организациями как находящимися, так и не находящимися в муниципальной собственности.

Однако, как показывает практика, при построении отношений между населением муниципального образования и хозяйствующими субъектами по вопросам местного значения муниципалитетам наиболее выгодно иметь отношения с муниципальными предприятиями, особенно если последние действуют в рентабельных отраслях муниципальной экономики.

В пользу такого выбора говорят два основных факта:

во-первых, в отличие от предприятий других форм собственности, пополняющих муниципальную казну, как правило, только налоговыми отчислениями, практически вся прибыль, полученная в результате деятельности муниципальных предприятий, становится собственностью данного местного сообщества, что, несомненно, в значительно большей степени способствует укреплению финансово-экономической основы местного самоуправления на соответствующей территории;

во-вторых, являясь фактическими собственниками принадлежащего муниципальным предприятиям имущества, местные органы власти получают возможность осуществлять над деятельностью этих предприятий непосредственный контроль: определять цели, условия и порядок их работы; осуществлять регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги); утверждать их уставы; назначать и увольнять руководителей данных предприятий; заслушивать отчеты об их деятельности. Все это позволяет муницип-

ципалитетам более мобильно реагировать на изменение рыночной конъюнктуры и предоставлять жителям муниципального образования именно тот набор услуг, который способен наилучшим образом удовлетворить их общественные интересы.

Причины же, по которым муниципальные органы вообще вынуждены создавать и содержать (в случае необходимости) собственные хозяйственные структуры, весьма детально были проанализированы еще в работах немецкого экономиста первой половины XX века Р. Лифмана. С точки зрения автора мотивами учреждения муниципальных предприятий могут считаться:

- исторические традиции;
- недостаток частной предприимчивости;
- потребность в единообразном функционировании отдельных отраслей по всей стране или в пределах одного города;
- опасность монополизации определенной сферы деятельности частными предприятиями.

Сверх этого Лифман считает, что наиболее общей причиной возникновения общественных (муниципальных) предприятий во многих случаях является просто факт, что та или иная деятельность представляет собой крупный общественный интерес, наилучшее обеспечение которого и видят в общественной эксплуатации данной отрасли.¹

Являясь непосредственным учредителем муниципального предприятия, местная администрация вынуждена вступать с ним в определенные экономические взаимоотношения. По мнению ряда специалистов,² весь комплекс этих отношений целесообразнее всего разделить на две категории: имущественные и неимущественные, причем, на наш взгляд, подобное деление справедливо в отношении как унитарных предприятий, так и

¹ См.: Лифман Р. Формы предприятий, кооперация и социализация. Берлин, 1924. С. 223-226.

² Демьяненко А.Н., Обушечков А.Л. Указ.соч. С. 140.

предприятий с различной степенью участия муниципальной администрации.

Имущественные отношения в данном случае связаны с использованием, воспроизводством и возвратом муниципальной собственности. Они проявляются через передачу муниципальной собственности в оперативное управление, хозяйственное ведение, аренду, траст, а также через ее использование в виде залога и ипотеки.

Передавая муниципальное имущество в хозяйственное ведение, аренду, траст муниципальным предприятиям, органы местного самоуправления формируют экономическую базу для последующей деятельности этих предприятий. При этом, однако, следует заметить, что, хотя подобное предприятие и наделяется правом в пределах, установленных законодательством и учредительными документами, использовать переданное ему муниципальное имущество по своему усмотрению, о переходе прав собственности от муниципальной администрации к муниципальному предприятию речь здесь не идет. Предприятие лишь эксплуатирует это имущество, выполняя цель, поставленную перед ним муниципальной администрацией. Оно не имеет права самостоятельно совершать сделки в отношении этого имущества и несет перед местными органами власти административную и экономическую ответственность за его сохранность.

Более детально условия использования муниципальной собственности конкретными муниципальными предприятиями, составляющие уже сферу неимущественных экономических отношений, оговариваются в договорах о передаче муниципального имущества в хозяйственное ведение, аренду, траст, а также в виде вклада (пая) в состав имущества акционерного общества. Наличие таких договоров позволяет муниципальной администрации определять условия по номенклатуре и объему продукции (услуг), уровню затрат и ценам, поставке изделий на конкретный рынок, учету и отчетности, а также по участию представителей муниципальной админи-

страции в органах управления (например, в качестве директора муниципального унитарного предприятия или представителя в совете директоров (совете акционеров) акционерного общества с участием муниципальной администрации).

Неимущественные отношения, таким образом, возникают по поводу условий, при которых собственность (в данном случае муниципальная) может использоваться хозяйствующим субъектом, наделенным ею. Данные условия закрепляются в договоре, который, в свою очередь, является конкретной формой проявления неимущественных экономических отношений.

Необходимость подобного договора - объективна. Он позволяет определить границы контроля за деятельностью муниципального предприятия. Ведь муниципальное предприятие в нашем понимании - это все же не собственное предприятие муниципалитета или муниципальное казенное предприятие (подобная разновидность муниципальных хозяйствующих субъектов, не имеющих статуса юридического лица, широко распространена в Германии)¹, оно является юридическим лицом и, следовательно, имеет право на невмешательство муниципальных органов в его оперативную хозяйственную деятельность. Данная деятельность, согласно Гражданскому кодексу РФ, относится к исключительной компетенции самого предприятия.

Четко же установленные в вышеназванном договоре права сторон (муниципальной администрации и муниципального предприятия) в отношении друг друга являются гарантией обеспечения наиболее эффективного и прибыльного использования муниципального имущества, переданного муниципалитетом в хозяйственное ведение предприятию. В нем закрепляются как ограничения для муниципального предприятия, так и обязательства администрации в отношении этого предприятия (объемы финансовых средств и сроки их выделения, размер налоговых льгот или налогового

¹См.: Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. Ростов-на-Дону, 1999. С. 43.

кредита и т.д.). Данная мера позволяет упорядочить экономические отношения органов местного самоуправления с муниципальными предприятиями и, тем самым, обеспечить наивысший уровень хозяйственной активности последних.

Таким образом, из всего вышесказанного следует, что имущественные и неимущественные отношения, возникающие между органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями, тесно переплетены. Сфера имущественных отношений - это вопросы реальной эксплуатации муниципальной собственности и связанных с этим проблем. Благодаря системе этих отношений, органы местного самоуправления приводят в действие муниципальные предприятия (путем наделения последних имуществом и финансовыми средствами), обеспечивают жителей муниципальных образований необходимыми им материальными благами, укрепляют свой экономический потенциал (ведь часть прибыли муниципальных предприятий направляется в муниципальную казну).

В свою очередь, неимущественные отношения, базирующиеся на договорной основе, вносят в систему имущественных отношений определенный регулирующий элемент, позволяющий муниципалитетам и предприятиям находить наиболее оптимальные варианты соблюдения своих интересов.

Рассматривая вопрос о взаимоотношениях муниципальных администраций с муниципальными предприятиями, мы не можем обойти стороной и такой аспект данной проблемы, как выбор муниципалитетом профиля деятельности создаваемого им предприятия. На наш взгляд, в современной России, муниципалитетам имеет смысл создавать новые хозяйствующие субъекты лишь в тех отраслях народного хозяйства, где возможно прибыльное использование муниципальных ресурсов. На балансе органов местного самоуправления сегодня уже и без того находится избыток различного рода затратных объектов (школ, больниц, дошкольных учреж-

дений и т.п.). Дальнейшее расширение состава муниципальной собственности за счет хозяйственных структур подобного профиля способно лишь замедлить социально-экономическое развитие муниципальных территорий, но никак не ускорить этот процесс.

Поэтому исключительно важно, чтобы полученное органами местного самоуправления право на осуществление самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности, было использовано ими как можно результативнее. А для этого местным органам власти в ходе создания муниципальных предприятий постоянно следует помнить о главной цели своей деятельности - развитии территории и соблюдать баланс при распределении прибыли, создавая возможность развиваться самим предприятиям и учитывая необходимость пополнения муниципальной казны.

При этом, однако, не следует забывать и о том, что в ряде случаев из соображений экономической целесообразности и большей эффективности муниципалитетам 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 этих целей специализированные организации иных форм собственности, т.е. вступать в экономические взаимоотношения с субъектами хозяйственной деятельности, не входящими в состав муниципальной собственности. Эти отношения, подобно рассмотренным выше, также могут иметь как имущественный, так и неимущественный характер.

Принимая во внимание данный факт, следует все же заметить, что имущественные отношения органов местного самоуправления с немunicipальными структурами строятся на несколько иной, чем было рассмотрено ранее, основе. В данном случае они подразумевают под собой уже не передачу муниципальной собственности в хозяйственное ведение или опе-

ративное управление, а передачу денежных средств в оплату за исполнение муниципального заказа. При такой схеме имущественных отношений муниципальные органы выступают в роли заказчика определенного объема работ, продукции или услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, а предприятия любых форм собственности (не исключая и муниципальные) предстают в качестве производителя (исполнителя-подрядчика) продукции и услуг, за что получают от муниципалитета соответствующие материальные и финансовые средства (имущество), позволяющие им покрывать свои затраты и формировать фонд прибыли.

В то же время, между заказчиком (муниципальной администрацией) и подрядчиком (хозяйствующим субъектом) устанавливаются и неимущественные отношения. Они возникают по поводу требований, предъявляемых муниципальной администрацией к объему производимой продукции и услугам, качеству последних, срокам их предоставления, правам конечных потребителей и т.д., а также обязательств в отношении финансирования данных работ. Все это оформляется соответствующим договором (контрактом), который обеспечивает равноправие сторон в отношении друг друга и не позволяет органам местного самоуправления произвольно устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ (что не исключено в отношении муниципальных хозяйствующих субъектов).

Таким образом, в отношении немunicipальных предприятий органы местного самоуправления вправе применять только договорные формы регулирования их хозяйственной деятельности, но никак не административные методы управления. В данном случае употребление термина "управление" уже не уместно, так как его смысл тесно связан с прямой подчиненностью того или иного объекта органам местного самоуправле-

ния. Но поскольку правовые и экономические способы воздействия на хозяйствующие субъекты, не находящиеся в муниципальной собственности, у местных органов власти весьма ограничены, правильнее говорить о муниципальном регулировании или координировании деятельности данной группы хозяйствующих субъектов. Это, кстати, имеет и нормативное подтверждение. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" наделяет органы местного самоуправления именно правом координирования участия предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования (ст.32, п.2).

Конечно, инструменты регулирования экономической деятельности хозяйствующих субъектов, как правило, значительно менее результативны, чем способы управления ими. Однако при умелом и правильном использовании данных инструментов органы местного самоуправления могут оказывать на немунципальные предприятия и организации достаточно сильное воздействие, добиваясь от них наиболее полного удовлетворения потребностей местных жителей в материальных ресурсах, различных услугах и, что немаловажно на сегодняшний день, в рабочих местах.

О подобном регулировании, осуществляемом через механизм муниципального заказа, мы уже говорили. Но это далеко не единственный способ вовлечения предприятий и организаций немунципальных форм собственности в дела местного (общинного) значения. Взять хотя бы государственное предприятие, которое находится на территории того или иного муниципального образования. Независимо от своих размеров и характера деятельности, оно не может функционировать полностью автономно от территории, на которой расположено. Это предприятие пользуется землей, электроэнергией, теплом, водой, объектами коммунальной сферы, дорогами и т.п. Соответственно, размер платы за все эти ресурсы и услуги может

быть предметом соглашения (договора) между муниципальным органом и государственным предприятием в зависимости от того вклада, который вносит это предприятие в социально-экономическое развитие данного муниципального образования.¹

Успешно привлекать к реализации планов социально-экономического развития своих территорий немunicipальные хозяйствующие субъекты (особенно малые коммерческие предприятия), муниципалитеты могут и через механизм предоставления им налоговых льгот, субсидий, дешевых кредитов, муниципального жилья работникам и т.п.

Таким образом, хотя в Гражданском кодексе РФ (ст.124) сказано, что городские, сельские поселения и другие муниципальные образования (в лице своих органов местного самоуправления) выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами, местные органы власти всегда имеют возможность целенаправленно воздействовать на эти экономические субъекты и хотя бы частично связывать деятельность некоторых из них с реализацией общественных интересов жителей муниципальных территорий. По этой причине мы целиком разделяем мнение тех ученых,² которые успех местной власти в современной России связывают, прежде всего, с умелыми действиями муниципалитетов по сплочению вокруг себя руководителей государственных, муниципальных предприятий и предпринимателей района (города) для решения вопросов, затрагивающих коренные интересы жителей соответствующего муниципального образования.

Итак, как организационные структуры, наделенные властными полномочиями, органы местного самоуправления призваны обеспечить определенный минимум социально-экономических и экологических условий, необходимых для нормального существования населения муниципальных

¹ Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 81.

² Ясюнас В. Правовое регулирование деятельности хозяйствующих субъектов, не находящихся в муниципальной собственности // Хозяйство и право. 1998. № 6. С. 79.

образований. При этом для обеспечения данного минимума условий местным органам власти необходимо иметь в наличии довольно крупный комплекс муниципальной собственности и финансовых средств. Муниципальная практика большинства стран мира, в свою очередь, показывает, что состояние данного комплекса находится в непосредственной зависимости от степени хозяйственной активности органов местного самоуправления. В связи с чем последним, особенно в наше время, приходится стремительно вливаться в систему рыночных отношений и заниматься как формированием собственных предпринимательских структур (муниципальных предприятий, банков, страховых компаний и т.п.), способных приносить муниципалитетам прибыль, так и установлением контактов с немunicipальными хозяйствующими субъектами, способными дешево и качественно удовлетворять соответствующие муниципальные потребности.

В то же время следует заметить, что, даже на фоне современного роста финансово-хозяйственной активности муниципалитетов, полномочия, передаваемые государством для реализации на муниципальный уровень, могут в значительной мере превышать внутренние экономические возможности муниципальных образований. По этой причине функционирование органов местного самоуправления предполагает, что они должны находиться в тесном взаимодействии не только с хозяйствующими субъектами различных форм собственности, но и с органами государственного управления регионов - субъектов Федерации. Именно на последние законодательством возложена обязанность обеспечения минимума условий жизнедеятельности населения, если этот минимум не может быть обеспечен финансовыми и иными ресурсами муниципального образования.

Таким образом, в том случае, если органы местного самоуправления в силу каких-либо причин не располагают ни прочной налоговой базой, ни обширной доходобразующей муниципальной собственностью, они вы-

нуждены вступать в имущественные отношения с вышестоящими органами государственной власти. Как правило, данные отношения связаны с процессом формирования муниципальной собственности и местного бюджета. Они проявляются через передачу государственного имущества в собственность муниципальных образований, зачисление регулирующих доходных источников и трансфертных платежей в местные бюджеты, а также через финансирование государственных программ, осуществляемых на муниципальном уровне.

Следует заметить, что в современной России подобная разновидность имущественных отношений особенно развита. Об этом свидетельствует и продолжающийся процесс распределения собственности между различными уровнями управления, и высокая доля регулирующих доходов и средств финансовой помощи в структуре местных бюджетов.

Дать экономическую оценку такой ситуации мы попытаемся в следующих разделах диссертационного исследования. Здесь же нам представляется целесообразным лишь упомянуть о том, что дальнейшее развитие данного типа экономических отношений в нашей стране имеет смысл перевести на более "интенсивную" основу. Имеется в виду не упор на максимально возможное участие государства в расширении материально-финансовой базы местных органов власти, а перенос акцента в деятельности государственных структур на улучшение качества экономических основ местного самоуправления.

Сегодня одной из основных целей местной экономической политики в России должно стать обеспечение наивысшего уровня финансовой самодостаточности территорий. Этого требует "автономный" характер муниципальной системы, формирующейся в нашей стране, спроецированный в плоскость рыночных экономических условий, в которых вот уже несколько лет функционируют отечественные муниципалитеты.

Добиться же экономической самостоятельности местных органов власти в Российской Федерации сегодня практически невозможно без активного участия в этом процессе государства. Именно на него ложится основная ответственность за законодательное обеспечение гарантий формирования экономических основ местного самоуправления, за реформирование системы местного налогообложения, за передачу на муниципальный уровень имущества, способного приносить муниципальным органам стабильный доход (или хотя бы не ввергать муниципалитеты в убытки) и т.д.

К сожалению, в этом смысле практика взаимоотношений органов государственной власти с муниципальными структурами, сложившаяся в нашей стране, в большей части не соответствует потребностям современного периода. В субъектах РФ с большим трудом идет процесс формирования муниципальной собственности. Региональные органы государственной власти передают муниципальным образованиям, в основной своей массе, нерентабельные предприятия, а у органов местного самоуправления нет средств для их модернизации и поддержки. Не редкостью остается и практика незаконного изъятия некоторых муниципальных предприятий и учреждений и передача их в областное, краевое, республиканское подчинение.

В области формирования местных бюджетов также имеется масса нерешенных проблем. Местные налоги и сборы, устанавливаемые самими органами местного самоуправления, обеспечивают лишь около 3 % от доходной части местных бюджетов.¹ В то же время государство продолжает концентрировать в своих руках все наиболее доходные налоговые источники, что ведет к фактическому опустошению местных бюджетов. Однако, поскольку Федеральный закон о местном самоуправлении обязывает государство при недостаточности доходных источников, призванных обеспе-

¹ Гильченко Л.В. Реформа местной власти в России: анализ состояния и исследование проблем становления местного самоуправления// Государственная власть и местное самоуправление. М., 1998. С. 41.

чить уровень минимального местного бюджета, передавать органам местного самоуправления иные доходные источники федерального и регионального бюджетов, то часть этих средств (по некоторым оценкам около 25-30 %) ¹, в конечном итоге, все равно возвращается на места по каналам бюджетного регулирования. Такой механизм финансовых взаимоотношений совершенно не способствует укреплению экономической самостоятельности муниципальных образований, а скорее наоборот, закрепляет материально-финансовую зависимость муниципальных органов от государства.

Таким образом, в современной России на муниципальном уровне складывается парадоксальная ситуация: провозгласив органы местного самоуправления автономными (организационно обособленными) от государства структурами власти, государство, тем не менее, не позаботилось о создании базовых экономических предпосылок обеспечения их самостоятельности. Наоборот, ссылаясь на положение ст.12 Конституции Российской Федерации, государственные органы сегодня все чаще игнорируют проблемы местного самоуправления, фактически "бросают его на самотек в трудном водовороте рыночной экономики, не помогают создавать экономические основы местного самоуправления, укреплять муниципальную собственность" ².

Чуть ли не единственной формой реальной поддержки местного самоуправления с их стороны стало перечисление на местный уровень регулирующих доходных источников и средств финансовой помощи из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Однако, поскольку структура и объемы данной категории доходных источников муниципалитетов не отличаются стабильностью на протяжении достаточно длительного периода времени, они не в состоянии целиком

¹ Гильченко Л.В. Указ. соч. С. 41.

² Авакьян С.А. Указ. соч. С. 26.

решить проблему обеспечения экономической самостоятельности муниципальных территорий.

В этих условиях муниципалитетам не остается другого выбора, кроме активизации своего хозяйственного потенциала, позволяющего им самостоятельно зарабатывать средства и формировать необходимую инфраструктуру для оказания социально-культурных и коммунально-бытовых услуг населению.

Это, отнюдь, не означает, что местное самоуправление в данном случае неминуемо должно “превратиться в производственное предприятие, торговца, размещителя рекламы”¹, как считают некоторые ученые, закладывая и перезакладывая собственность, рискуя оказаться на грани банкротства. Нет, органы местного самоуправления - это власть, а власть часть средств для реализации своих функций в любом случае получает из налоговых источников. Поэтому, на наш взгляд, предпринимательская активность муниципалитетов имеет свои естественные пределы, связанные с направленностью на получение лишь недостающих органам местного самоуправления средств и, следовательно, не может повлиять на изменение основной цели их деятельности, заставить отказаться от выполнения общественных функций.

Другое дело, что действовать на рынке муниципалитеты должны с повышенной степенью осторожности, пытаясь, по возможности, избегать тех направлений деятельности, которые способны привести к ухудшению материально-финансового положения муниципального образования. Поддерживая это, российское законодательство о местном самоуправлении даже вводит запрет на осуществление некоторых наиболее рискованных для муниципальных органов видов хозяйственной деятельности.

Так, например, в силу п.4 ст.13 Федерального закона “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”² органы

¹ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 28.

² Сборник законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

местного самоуправления не вправе передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные фонды (капиталы) банков и других кредитных организаций. На основании того же нормативного акта устанавливается ограничение и на выпуск муниципальных облигаций: согласно п.7 ст.16 Закона допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15 % объема расходной части местного бюджета.

Подчеркивая важность осуществления муниципальными структурами самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности и нисколько не приуменьшая роль государства в формировании и развитии финансово-экономических основ местного самоуправления, мы, тем не менее, хотим заметить, что в имущественных отношениях государственных и муниципальных органов существуют и такие, которых в условиях нашей муниципальной системы целесообразнее было бы избегать, так как они в скрытой форме могут способствовать постепенному “закабалению” местного самоуправления. Один из таких способов обращения в зависимость - расширение сферы делегированных муниципалитетам государственных полномочий, что, как мы уже отмечали, является отличительной чертой систем местного самоуправления с высокой степенью государственного вмешательства в дела местных сообществ.

Другой, еще более “законспирированный”, способ заключается в предоставлении органам местного самоуправления субвенций на финансирование определенных проектов, напрямую не связанных с основной деятельностью местных органов власти. Казалось бы, ничего, кроме усиления материально-финансовой основы местного самоуправления, это принести не может. Однако, если эти меры далеки от непосредственных целей и задач местного самоуправления, происходит постепенное стирание граней между местным самоуправлением и государственными структурами власти, перемещение вопросов жизнеобеспечения местного населения на вто-

рой план и, как следствие, полная ассимиляция местного самоуправления в системе государственных органов.¹

С подобной практикой в нашей стране необходимо бороться всеми возможными способами. В свою очередь, для того, чтобы она не превратилась в повседневную реальность, мы бы порекомендовали федеральным и региональным органам государственной власти при установлении экономических взаимоотношений с органами местного самоуправления, помимо требований, предъявляемых российским законодательством, постоянно руководствоваться правилом, зафиксированным в п.3 ст.8 Европейской хартии о местном самоуправлении, согласно которому степень вмешательства контролирующего органа в дела муниципалитетов должна быть соразмерна значимости интересов, которое это вмешательство имеет в виду защищать.

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, можно сделать вывод, что местное самоуправление в России постепенно становится реальностью. Анализ его современного состояния свидетельствует, что этап создания организационно-правовых структур власти и управления на местном уровне, способных выполнять соответствующие полномочия, заканчивается. Муниципальная реформа стоит на пороге нового этапа, когда наиболее важным, т.е. определяющим темп движения по пути реформирования местных органов власти, становится завершение формирования экономических основ местного самоуправления.

Как показывает практика, создание на местах организационно обособленных от государства властных структур - это лишь полдела. Власть должна быть обеспечена экономически. Из чего следует, что судьба всей муниципальной реформы, проводимой в нашей стране, находится сегодня в прямой зависимости от результатов поиска эффективных механизмов укрепления экономических основ местного самоуправления.

¹ Об этом: Уваров А. О правовых основах создания и управления муниципальной собственностью // Хозяйство и право. 1998. № 11. С. 42.

При этом следует подчеркнуть, что в основе данных механизмов лежат имущественные и неимущественные взаимоотношения, складывающиеся у муниципальных органов с вышестоящими органами государственной власти и различного рода хозяйствующими субъектами (государственными, муниципальными, частными и др.), что делает основой социально-экономического благополучия любого муниципального образования нашей страны именно эффективно организованную систему таких отношений.

Причем, действительность такова, что современные имущественные отношения отечественных органов местного самоуправления с государственными структурами власти, несмотря на их объективную необходимость и исключительную значимость, все же не настолько развиты, чтобы полностью обеспечить муниципальным образованиям надлежащий уровень экономической самостоятельности. В этой связи российским муниципалитетам приходится сегодня делать большую ставку на собственную предпринимательскую инициативу и активно вливаться в хозяйственный оборот, лишний раз подтверждая правильность предположения о двойственной государственно-общественной (властно-хозяйственной) природе местных органов власти.

Если с данной позиции проанализировать положения ст.3 Конституции России и ст.6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", то нетрудно прийти к выводу, что местное самоуправление есть власть, но власть хозяйственная, так как не менее половины вопросов, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления, являются обязанностями последнего осуществлять или организовывать хозяйственную деятельность, а еще одна часть вопросов связана с регулированием хозяйственной деятельности на территории муниципального образования.

Самостоятельная финансово-хозяйственная деятельность органов местного самоуправления является, таким образом, не менее важным, чем система экономических взаимоотношений с органами государственной власти, элементом укрепления экономических основ местного самоуправления. По этой причине анализ различных направлений финансово-хозяйственной деятельности муниципалитетов с точки зрения их роли в процессе создания надежной материально-финансовой базы местных органов власти следует, на наш взгляд, выделить в отдельную главу диссертационного исследования.

Однако прежде, чем приступить к проведению подобного анализа, нам представляется целесообразным определить саму сущность экономических основ местного самоуправления, обозначить их роль в обеспечении хозяйственной самостоятельности муниципальных образований, а также дать оценку современному состоянию экономических основ местного самоуправления в России, которая, в свою очередь, поможет нам сформировать более четкое представление относительно дальнейших перспектив их развития в нашей стране.

ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ

Экономические основы являются одним из главных базисных элементов местного самоуправления. Они обеспечивают хозяйственную самостоятельность местных органов власти, служат удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, создают условия для его нормальной жизнедеятельности. В них заложен экономический потенциал как для преобразования хозяйственной жизни местных сообществ, так и для углубления политических процессов демократизации всего российского общества, развития муниципальной демократии, обеспечения реальных условий для осуществления прав и свобод граждан, проживающих на территории муниципальных образований.

На сегодняшний день в науке наибольшее распространение получили два подхода к толкованию понятия "экономические основы местного самоуправления". В рамках первого из них экономические основы характеризуются как общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и других местных финансов в интересах населения муниципальных образований.¹ В рамках второго - как совокупность (система) взаимосвязанных муниципальных и иных объектов, а также финансовых ресурсов, составляющих потенциал, который может быть использован для получения доходов и удовлетворения потребностей населения муниципальных образований.²

Эти два определения, на наш взгляд, прекрасно дополняют друг друга, раскрывая различные стороны одного и того же экономического явления. При этом первое - отражает динамическую сторону экономических

¹ См.: Муниципальный менеджмент/ Т.Г. Морозова, М.П. Победина, Г.Б. Поляк и др.; Под ред. Т.Г. Морозовой. М.: ЮНИТИ, 1997. С. 202.

² См.: Пайкин Б.Р., Киниченко О.А. Проблемы формирования, использования и развития экономической базы муниципальных образований в условиях местного самоуправления// Проблемы преобразования и регулирования социально-экономических систем. СПб., 1996. С. 86.

основ местного самоуправления, а именно, сам процесс формирования и использования материально-финансовых ресурсов муниципальных образований, точнее, механизм взаимодействия органов местного самоуправления с различными экономическими субъектами по поводу образования, расходования и преумножения имущественно-финансового комплекса территории. Второе - позволяет рассмотреть анализируемое нами явление в статике, т.е. раскрыть его состав и строение. Взаимосвязь данных подходов (единство статического и динамического рассмотрения объекта) создает единую картину, целостное представление о содержательной стороне и сущностных характеристиках экономических основ местного самоуправления.

Учитывая сказанное, в дальнейшем, в ходе анализа составных элементов экономической базы местных органов власти, мы будем руководствоваться именно комплексным (структурно-функциональным¹) подходом, позволяющим рассмотреть объект исследования как в статике (структура), так и в динамике (отношения, функции).

В предверии более детального рассмотрения сущностных характеристик экономических основ местного самоуправления важно отметить, что их формирование в нашей стране самым непосредственным образом связано с процессом перехода России к рыночным механизмам хозяйствования. Только в рыночных условиях муниципальные органы власти приобретают широкую экономическую самостоятельность и получают реальную возможность собственными силами решать многие вопросы местной жизни. С другой стороны, развитие рыночной инфраструктуры, стимулирование малого и среднего бизнеса на подведомственных органам местного самоуправления территориях во многом осуществляется за счет средств самих муниципалитетов. Таким образом, формируясь в рыночной среде,

¹ Об этом подробнее: Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов-на-Дону, 1997. С. 68-69.

экономические основы местного самоуправления сами оказывают серьезное воздействие на ход проводимых в стране экономических реформ.

Принимая во внимание важность экономических основ местного самоуправления в деле реформирования социально-экономической системы России в целом, и системы местного самоуправления в частности, первостепенное значение приобретает правильное определение сущности, состава, главных компонентов финансово-экономических основ местного самоуправления, основных направлений их формирования, использования и развития.

Поскольку вопрос о становлении и развитии финансово-экономической базы местного самоуправления в нашей стране имеет весьма давнюю историю, представляется целесообразным анализ понятия "экономические основы местного самоуправления" начать именно с определения наиболее ярких исторических моментов формирования этого социально-экономического явления в России.

По утверждению Б. Чичерина, уже в Древней Руси сельские и городские общины, образуемые по производственно-территориальным признакам и носящие характер частных корпораций, имели свое имущество, свое хозяйство, свой бюджет, улицы, дороги, водные пути, здания. Они владели также землей. По существу дела, общинам принадлежало имущество, предназначенное для удовлетворения общественных потребностей. Оно являлось основой властных полномочий, с помощью которых общины осуществляли свои функции.¹

Таким образом, уже в данный период времени местное самоуправление, представленное в форме производственной или территориальной общины, располагало всеми необходимыми признаками экономической и юридической самостоятельности.

¹ См. об этом: Чичерин Б. Курс государственной науки. М., 1894. С. 118-119, 391.

Городское самоуправление конца XVIII в., представляющее из себя уже не союз общин, а союз производственных единиц (Управ и цехов), было также экономически самостоятельно. У каждой ремесленной Управы имелась своя собственность, представленная движимым и недвижимым имуществом. Управы и цеха являлись юридическими лицами и самостоятельно несли ответственность по своим обязательствам.¹

Центральная власть, хорошо осознавая, что мощь государства в конечном итоге зависит от состояния дел на местах, всячески стремилась укрепить экономическую, и, в первую очередь, производственную инфраструктуру городов. Признание государством приоритета развития производств и различного рода промыслов находит отражение в Городовом Положении 1785 года, ст. 90 которого вводит уведомительный порядок создания всех без исключения производств, приносящих людям пользу: "Мещанин волен заводить станы всякого рода, и на них производить всякого рода рукоделия, без иного на то дозволения или приказания"².

Интересным является и тот факт, что в Положении нет ни одной нормы, которая бы предусматривала налоги или какие-либо другие платежи на строящиеся предприятия или вновь создаваемые производства. Такой подход способствовал расширению инициативы людей в организации своего дела, в развитии городской производственной сферы. Уже тогда правительство понимало, что вначале необходимо создать широкую производственную инфраструктуру на местах, укрепить ее, дать ей встать на ноги, а затем уже начинать взимать налоги и другие платежи. Действовавший порядок создавал все необходимые условия для расширения доходной базы городов, что вполне устраивало и центральную, и местную казну.

Земства периода 1864-1917 гг. в своей деятельности также опирались на довольно прочную материально-финансовую базу. Гарантими их экономической независимости являлись самостоятельно сформированный

¹ Постовой Н.В. Муниципальное право России. М.: Новый Юрист, 1998. С. 52.

² Там же. С. 48.

бюджет, право собственности, статус юридического лица, возможность осуществления самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности.¹

Для осуществления своих задач земским органам было предоставлено право облагать население денежными сборами, а также устанавливать в некоторых случаях натуральные повинности (например, по содержанию дорог, по препровождению арестантов, по снабжению квартирами уездной полиции и др.). Земские сборы устанавливались с недвижимого имущества, с частных и надельных земель, с проезжающих по земским дорожным сооружениям, с документов на право торговли (так называемых гильдейских свидетельств и патентов).²

Помимо налоговых поступлений, существенную долю земской казны составляли самостоятельно заработанные органами местного самоуправления средства. Роль доходов с принадлежащих земству имущества и капиталов особенно возрасла после вышедшего в 1866 г. правительственного запрета на обложение торговых и промышленных заведений. Хотя данная мера не была направлена против земства как такового, а диктовалась стремлением не задуть отечественную промышленность чрезмерными налогами, финансовые возможности земств были существенно ограничены.³ В результате, органы земского самоуправления были вынуждены активизировать свою деятельность в направлении поиска неналоговых источников формирования местных бюджетов.

Опыт формирования экономических основ местного самоуправления в условиях дореволюционных земств, на наш взгляд, является весьма интересным с позиций современных органов местного самоуправления. В наше время в России местные органы власти находятся примерно в таком же положении, как и земства более ста тридцати лет назад: имеющих в

¹ Лаптева Л.Е. О соотношении понятий "местное самоуправление" и "территориальное общественное самоуправление" // Местное самоуправление: проблемы и решения. М., 1996. С. 83.

² Фадеев В.И. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России // Региональное управление и местное самоуправление. М., 1996. С. 14.

³ Шлемин П.И., Фадеев В.И. Местное самоуправление: российский вариант // Региональное управление и местное самоуправление. М., 1993. С. 12.

распоряжении муниципалитетов собственных средств сегодня явно недостаточно для качественного выполнения возложенных на них функций, в то же время кризис бюджетной системы не позволяет обеспечить их необходимыми финансовыми ресурсами через каналы бюджетного регулирования. Словом, все обстоятельства идентичны рассмотренным выше, что подводит органы местного самоуправления к единственно верному в сложившихся условиях тактическому ходу - поиску технологий укрепления своей материально-финансовой базы посредством эффективного использования уже имеющегося в их распоряжении экономического потенциала.

В целях извлечения дополнительных доходов земские учреждения были наделены правом, на основании общих гражданских законов, приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, заключать договоры, принимать обязательства, участвовать в кредитных отношениях, оказывать платные услуги населению и т.п. Современным муниципалитетам предоставлены те же, и даже более значительные, права в экономической сфере. Удастся ли им эффективно воспользоваться этими правами, покажет время. Но уже сегодня ясно, что исторический опыт в области муниципального управления содержит в себе массу интересных сведений, которые могут оказаться весьма полезными при формировании прочной финансово-экономической базы местного самоуправления в современной России.

Земская система местного самоуправления просуществовала вплоть до октября 1917 года. После Октябрьской революции земства, олицетворявшие буржуазный путь развития государства и признанные антиподами Советской власти, были полностью упразднены. На смену им пришли Советы народных депутатов, являющиеся по своей сути местными органами государственной власти. Полностью подчиненные партийному и государственному аппарату, местные Советы не имели собственной экономической основы. Института муниципальной собственности в этот период не

существовало в принципе. Финансирование всех проводимых местными властями мероприятий осуществлялось за счет средств, выделяемых из госбюджета. Подобная система не оставляла места для самостоятельности и творческой инициативы в нижних эшелонах власти и управления. В итоге, местные Советы народных депутатов вплоть до начала девяностых годов XX в. оставались органами представительной демократии местного уровня, не обладающими реальной властью.

В начале 90-х годов на фоне экономических и политических преобразований, происходивших в нашем государстве и обществе, неэффективность деятельности местных Советов начала ощущаться особенно остро. Сложившаяся практика местного управления перестала отвечать демократическим ценностям, утвердившимся в сознании людей. Назрела необходимость вывести местные органы власти из строгой иерархии государственных структур и “открыть максимальный простор самоуправлению общества...”¹. Но поскольку идея самоуправления предполагает известную децентрализацию власти, а базовым элементом любой власти являются ее экономические основы, в первую очередь требовалось пересмотреть вопросы распределения собственности и финансовых ресурсов, установить их оптимальное соотношение между центральными и местными органами.

Первым практическим шагом на этом пути стало принятие 9 апреля 1990 года Закона СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”. Хотя этим законом местные Советы народных депутатов еще не были выведены из системы органов государственной власти, а лишь приобрели двойной общественно-государственный статус, он ознаменовал начало перехода отечественной системы местной власти на принципы самоуправления и определил, что независимость и самостоятельность муниципальных органов должны опираться на твердые финансово-экономические основы. В качестве этих основ закон называл бюджет-

¹ Постовой Н.В. Указ. соч. С 71.

ные и внебюджетные средства, средства иных органов территориального самоуправления, природные ресурсы местного самоуправления, коммунальную и иную собственность, объекты местного хозяйства.

Не менее важный этап становления экономических основ местного самоуправления в нашей стране связан с формированием российского законодательства о местном самоуправлении 1990-91 гг. В качестве основных нормативных актов данного периода можно назвать Законы РСФСР "О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы", "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям", "О местном самоуправлении в РСФСР" и постановление Верховного Совета РФ "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность".¹ Эти нормативные документы не произвели радикальных перемен в организации деятельности местных органов власти, однако, сформировали четкое представление о составе, содержании и порядке формирования экономических основ местного самоуправления.

Так, по закону о местном самоуправлении в РСФСР экономическую базу местного самоуправления в нашей стране составляли природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), муниципальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения потребностей населения соответствующей территории (ст.36). Согласно этому же закону к финансовой основе местного самоуправления были отнесены бюджетные и внебюджетные средства местных Советов, получаемые кредитные ресурсы,

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 19. Ст. 197; № 26. Ст. 322; 1991. № 29. Ст. 1010; 1992. № 3. Ст.39.

валютные средства, а также средства органов территориального общественного самоуправления.

В определении и укреплении финансовой основы местного самоуправления важное значение имело принятие 15 апреля 1993 г. Закона РФ "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления".¹ Данный закон закрепил право муниципального образования на формирование и исполнение местного бюджета, определил обязательства органов государственной власти по обеспечению минимального местного бюджета, сформулировал основные требования по формированию и использованию внебюджетных фондов органов местного самоуправления.

Однако на этом поиск путей формирования представления об экономической основе местного самоуправления в России не был заверен. С принятием Федерального Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 года в качестве общепринятого стало применяться несколько иное определение данного понятия. Федеральный Закон установил, что экономической основу местного самоуправления в Российской Федерации составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также, в соответствии с законом, иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования (ст.28).

Как видим, данное нормативно-правовое определение экономической основы местного самоуправления во многом отличается от того,

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

которое давалось в законе о местном самоуправлении в РСФСР. Новый закон, например, сделал весьма важное уточнение, включив природные ресурсы в структуру муниципальной собственности, а местные финансы - в определение экономической основы местного самоуправления. С другой стороны, закон о местном самоуправлении в РФ определяющее значение в содержании понятия "экономическая основа местного самоуправления" отводит его социальной направленности и практически игнорирует хозяйственно-экономический аспект данного вопроса. Это находит свое закрепление в ст.28 закона, где единственным условием отнесения муниципальной собственности, местных финансов и т.д. к экономической основе местного самоуправления является социальный критерий - их служение удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Ст.36 закона о местном самоуправлении в РСФСР называла наряду с социальным и хозяйственно-экономический, товарно-вещный критерий данного понятия - служение экономической основы местного самоуправления источником получения доходов местного самоуправления. Учитывая двойственную природу органов местного самоуправления, являющихся с одной стороны органами власти, а с другой - субъектами финансово-хозяйственной деятельности, такой подход, на наш взгляд, можно считать более оправданным.

Естественно, органы местного самоуправления прежде всего выступают в роли гаранта предоставления населению определенного уровня услуг, и потому, в первую очередь, должны заботиться о поддержании в надлежащем состоянии социальной инфраструктуры своих территорий. Однако для того, чтобы осуществлять эту деятельность, органам местного самоуправления требуются обширные материально-финансовые ресурсы. Средств же, реально находящихся в их распоряжении, как правило, недостаточно для полного удовлетворения потребностей населения муниципальных образований. Поэтому в рыночных условиях недостающие сред-

ства органы местного самоуправления вынуждены зарабатывать самостоятельно, выступая при этом в роли предпринимателя. Единственным источником получения дополнительных доходов в данном случае являются различные объекты муниципальной собственности, местные финансы и другие ресурсы, составляющие экономические основы местного самоуправления. В связи с этим, упор лишь на социальный аспект при характеристике экономических основ местного самоуправления и недостаточное внимание их “рыночным” признакам, по нашему мнению, не соответствует в полной мере самой природе рассматриваемого нами социально-экономического явления.

Тем не менее, поскольку законодатель федерального уровня отдал предпочтение именно такой формулировке анализируемого понятия, она стала наиболее распространенной и в законах о местном самоуправлении, принятых в субъектах РФ. В отдельных регионах, конечно, попытались дать собственные определения экономической основы местного самоуправления, однако, большинство из этих определений отличается от федерального не в содержательном плане, а лишь по составу рассматриваемых в качестве экономических основ местного самоуправления объектов.

Например, законы о местном самоуправлении Республики Адыгея, Белгородской и Вологодской областей определяют экономическую основу местного самоуправления примерно так: “Экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного самоуправления, имущество, находящееся в муниципальной собственности, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей местного сообщества...”. В законе Респу-

блики Адыгея по сравнению с законами Белгородской и Вологодской областей не включаются в экономическую основу недр земли.

Закон о местном самоуправлении Краснодарского края (ст.36) устанавливает, что экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах соответствующей территории, за исключением отнесенных к федеральной собственности и собственности Краснодарского края; движимое и недвижимое имущество, входящее в состав муниципальной собственности; государственная собственность, переданная органам местного самоуправления для реализации отдельных полномочий, а также частная и иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения соответствующей территории.

Закон Свердловской области "О местном самоуправлении..." (ст.9) дополняет к вышеназванным элементам экономической основы местного самоуправления земельные участки, а также промышленный и научно-культурный потенциал, используемые местным сообществом.

Закон Рязанской области "О местном самоуправлении..." (ст.35) в составе экономической основы, помимо всего прочего, предусматривает акции предприятий и банков.¹

Как видим, все из указанных субъектов РФ в определение экономической основы местного самоуправления включают различные по характеру объекты. Но даже, несмотря на это, рассмотренные нами определения имеют одну общую черту: они не содержат упоминания о местных финансах. В данных субъектах Федерации финансовые ресурсы законодатель относит к разновидностям элементов муниципальной собственности. Однако назвать это существенным недостатком, по нашему мнению, не представляется целесообразным, так как в любом случае, местные финансы высту-

¹ Постовой Н.В. Указ. соч. С. 82-83.

пают в роли формирующего элемента экономической основы местного самоуправления.

Тем не менее, исходя из соображений приоритетности федерального законодательства над региональным, в ходе дальнейшего анализа существенных характеристик экономических основ местного самоуправления имеет смысл прежде всего опираться на соответствующие положения федерального закона о местном самоуправлении. А в соответствии со ст.28 данного закона в качестве ключевых элементов экономической основы местного самоуправления в Российской Федерации выступают муниципальная собственность и местные финансы.

Отношения собственности изначально являлись источником экономической мощи любой политической власти. Определив местное самоуправление как организационно обособленную от государства форму народовластия, государство тем самым автоматически признало необходимость соответствующих экономических отношений и на муниципальном уровне, а потому наделило муниципальные образования правом собственности в отношении определенной категории имущества.

Гражданский кодекс РФ законодательно закрепил это право и установил, что "имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям является муниципальной собственностью" (ст.215, п.1). Содержание права собственности раскрывает ст. 209 ГК РФ, в п.1 которой устанавливается: "Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом". На основании этого можно сделать вывод, что под муниципальной собственностью подразумевается имущество, в отношении которого муниципальное образование обладает правами владения, пользования и распоряжения.

Согласно ст. 215, п. 3 Гражданского кодекса РФ имущество, находящееся в собственности муниципального образования, делится на две части.

Одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения и оперативного управления. Другая его часть, т.е. средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Основанием возникновения любой собственности является акт присвоения.¹ Поэтому собственность может быть охарактеризована не только как имущество (единство материальных и нематериальных активов), в отношении которого экономический субъект обладает правами владения, пользования и распоряжения, но и как отношения между человеком, группой или сообществом людей (субъектом), с одной стороны и любой субстанцией материального мира (объектом) - с другой, заключающиеся в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта субъектом.²

Специфика муниципальной собственности состоит в том, что ее объекты носят многофункциональный и целевой характер, то есть предназначены для решения вопросов местного значения, удовлетворения жилищно-коммунальных, социально-культурных и бытовых потребностей населения муниципального образования. Состав объектов муниципальной собственности весьма разнообразен. Например, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" устанавливает, что в состав муниципальной собственности входят: средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды; имущество органов местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности; муниципальные предприятия и организации; муниципальные банки и другие финансово-

¹ Об этом подробнее: Козаченко В. Собственность: присвоенческий аспект // Экономист. 1996. № 12. С. 64-68.

² Политическая экономия / под. ред. Г.П. Журавлевой и Н.Н. Мильчаковой. - М.: Банки и биржи, 1997. - С. 136.

кредитные организации; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения; муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта; другое движимое и недвижимое имущество (ст.29).

В законах субъектов РФ состав муниципальной собственности дополняется такими, например, объектами, как унитарные предприятия, в том числе транспорта, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, ремонтно-строительные, жилищно-эксплуатационные, по оказанию ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, по утилизации и переработке мусора; ценные бумаги (Московская область); пакеты акций в хозяйственных обществах (Иркутская область); объекты инженерной инфраструктуры (сооружения и сети водопроводно-канализационного хозяйства, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения, электрического транспорта, объекты внешнего благоустройства (Республика Дагестан, Псковская, Костромская области); имущество, приобретенное в результате предпринимательской деятельности предприятиями и организациями, входящими в состав муниципальной собственности (Белгородская, Вологодская, Ростовская области).

Учитывая многообразие объектов муниципальной собственности, целесообразным представляется разделение последних на отдельные группы, обладающие определенными родственными признаками. Если в качестве такого признака принять, например, режим функционирования объектов муниципальной собственности, то все объекты собственности могут быть разделены на три группы:

во-первых, это объекты муниципальной собственности, необходимые для реализации качественных функций собственника и непосредственно управляемые им самим. Сюда относятся средства местных бюджетов и внебюджетных фондов, а также иное муниципальное имущество, закрепленное во владение, пользование и распоряжение за органами местного самоуправления, - т.е. муниципальная казна;

во-вторых, это социально-экономическая система (хозяйство) муниципального образования, т.е. унитарные муниципальные предприятия, которым имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения (ст.294 ГК РФ);

в-третьих, учреждения (образования, культуры, здравоохранения), за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления (ст.296 ГК РФ).¹

В качестве признаков классификации объектов муниципальной собственности могут выступать и другие основания, например, их функциональное назначение (т.е. категория удовлетворяемых общественных потребностей); характер выражения объектов муниципальной собственности (стоимостной или вещественный); степень их доходности (доходообразующие, самофинансируемые, бюджетобременительные) и т.п.

Наряду с объектами, сложный, многоуровневый характер имеют и субъекты муниципальной собственности. Согласно Конституции Российской Федерации права владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью принадлежат населению муниципального образования (ст.130). Именно оно выступает в роли собственника первого уровня. Однако в силу ряда объективных причин население муниципального образования само по себе, как правило, не в состоянии в полном объеме реализовать общие правомочия собственника. Отсюда возникает необходимость в реализации части этих правомочий через компетенцию органов и должностных лиц местного самоуправления. Они то и являются субъектами права муниципальной собственности второго уровня. Об этом свидетельствует и Конституция России, закрепляющая положение, согласно которому "органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью..." (ст.132), и Закон "Об общих прин-

¹ Демьяненко А.Н., Обушков А.Л. Муниципальное управление: Учебное пособие. Хабаровск-Нижний Новгород, 1998. С.106.

циях организации местного самоуправления в РФ", относящий к исключительному ведению органов местного самоуправления "установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью" (ст.15, п.3, ц.5). Основываясь на этих положениях, Устав города Краснодара, к примеру, прямо закрепил, что "владение, пользование и распоряжение объектами городской собственности осуществляют органы городского самоуправления в соответствии с их полномочиями" (ст.15, п.1). В нормативных актах некоторых других муниципальных образований, в отличие от Устава г. Краснодара, устанавливается двухуровневая система субъектов муниципальной собственности: население муниципального образования - органы местного самоуправления. Так, например, ст.56 Устава г. Ростова-на-Дону гласит: "Владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности городское сообщество осуществляет самостоятельно, с использованием непосредственных форм участия населения в решении этих вопросов, посредством выборного представительного органа (городской Думы) и выборного высшего должностного лица городского самоуправления (Мэра города как главы муниципального образования)".

Таким образом, в соответствии с действующим российским законодательством исходными (базовыми) субъектами-носителями права муниципальной собственности в городском или сельском поселении являются само население (местное сообщество) и выступающие от его имени представительный орган или высшее должностное лицо местного самоуправления. Остальные участники этих отношений, на наш взгляд, могут быть отнесены к производным уровням субъектов муниципальной собственности. Так, например, Гражданский кодекс РФ в качестве такого производного уровня выделяет муниципальные предприятия и учреждения, которые владеют, пользуются и распоряжаются вверенным им имуществом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Согласно Конституции Российской Федерации, муниципальная собственность в нашей стране признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности (ст.8).

Являясь формой публичной собственности, она принципиально отличается от собственности частной. Первая служит общему благу, вторая - удовлетворяет интересы одного лица или группы лиц. Правда, в условиях социально ориентированной рыночной экономики частная собственность не может игнорировать общественные интересы. Она должна приспосабливаться к их обслуживанию.

Сложнее провести различие между государственной и муниципальной собственностью как двумя видами публичной собственности. Еще законодательство первых лет Советской власти признавало муниципальную собственность в качестве разновидности государственной собственности (ст.52 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. в составе государственной собственности выделяла национализированную и муниципализированную собственность)¹. Взгляд на муниципальную собственность как на децентрализованную форму государственной собственности до сих пор остается весьма распространенным в экономической науке.

Поскольку нынешняя Конституция России не признает такого подхода, представляется целесообразным попытаться выявить основные различия между государственной и муниципальной формами собственности. Думается, что теоретически они могут быть сведены к следующему ²:

по субъектам: субъектами права государственной собственности является народ РФ либо народ субъекта РФ и органы государственной власти. Субъектами права муниципальной собственности являются население муниципальных образований и органы местного самоуправления, которые не относятся к органам государственной власти;

¹ Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 63.

² Колюшин Е.И. О праве муниципальной собственности// Журнал российского права. 1997. № 9. С. 80.

по объектам: объектом права государственной собственности может быть любое имущество, объектом права муниципальной собственности - любое имущество, кроме того, которое может находиться только в государственной собственности;

по основаниям приобретения и прекращения права собственности: некоторые основания приобретения права государственной собственности (например, национализация, международный договор, уступка территории) не могут быть основаниями приобретения и прекращения права муниципальной собственности;

по содержанию: едва ли можно провести различия в содержании права владения и права пользования, соответственно, государственной и муниципальной собственностью. Что же касается права распоряжения, то в отношении части имущества, находящегося в муниципальной собственности, названное право собственника ограничено органами государственной власти. Например, государственные субвенции, являющиеся частью местного бюджета, входят в муниципальную казну и, следовательно, - в муниципальную собственность, но право распоряжения ими ограничено государственными органами и требует целевого использования.

Проведя субъектно-объектный анализ муниципальной собственности, и определив ее отличительные признаки, мы рассмотрели данное явление лишь с одной, статической его стороны. Между тем, муниципальная собственность - это категория, имеющая в своей основе динамические проявления. Она не просто характеризует принадлежность объекта (средств производства, муниципальной инфраструктуры, коммуникаций) определенному субъекту (опосредованному соответствующими социальными институтами), она должна удовлетворять разнообразные потребности населения муниципальных образований, приносить реальную пользу местным коллективам. А это возможно только в том случае, если муниципальная собственность эффективно реализуется, т.е. приносит стабильный

доход, обеспечивая рост благосостояния граждан, или непрерывно создает соответствующий ее профилю продукт, воспроизводя все условия существования муниципальной социально-экономической системы.

Принимая это во внимание, муниципальную собственность можно определить как систему отношений по присвоению населением муниципального образования (субъектно опосредованным органами местного самоуправления) средств производства и предметов потребления, совместному владению, пользованию и распоряжению природными условиями, производственной и социальной инфраструктурой в целях обеспечения экономического роста и воспроизводства социально-экономической территориальной системы.¹

Исходя из вышесказанного следует, что муниципальная собственность выступает в двух взаимосвязанных проявлениях: как хозяйственно-имущественный (вещественный) комплекс, производящий на территории муниципального образования общественно значимые товары и услуги, и как экономический (стоимостной) комплекс, способный приносить муниципальному образованию стабильный доход.²

Конечно, идеальной была бы ситуация, если бы все товары и услуги, производимые на основе использования объектов муниципальной собственности, предоставлялись населению за плату, покрывающую их себестоимость. Однако практика показывает, что продукт, произведенный в муниципальном секторе экономики, как правило, не имеет эквивалентного обмена на денежные средства потребителей, и, следовательно, изначально является убыточным (исключение составляет продукция некоторых высокоприбыльных муниципальных предприятий). Поэтому для того, чтобы процесс производства материальных благ, удовлетворяющих общественные потребности местных коллективов, осуществлялся непрерывно, т.е.

¹ Об этом: Бездольный С.Л. Развитие муниципальной экономики в условиях перехода к рынку: Автореф. дис. канд. эк. наук. - Ростов-на-Дону, 1998. С. 5-6.

² См. об этом: Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. Ростов-на-Дону, 1996. С. 40.

носил характер воспроизводства, органам местного самоуправления постоянно требуются дополнительные средства для его регенерации. Эти средства могут быть либо предоставлены органам местного самоуправления в порядке бюджетного регулирования, либо заработаны ими самостоятельно.

В условиях современной России, когда и федеральный, и региональные бюджеты имеют существенный дефицит, стабильной и достаточной финансовой помощи от вышестоящих структур органам местного самоуправления ожидать не приходится.

Естественный выход из сложившейся ситуации, когда муниципальная казна пуста так же, как и государственная, - это саморазвитие территорий за счет "зарабатывания" средств собственными силами. Однако для того, чтобы местные органы власти смогли получать существенные доходы с подведомственных им территорий, эти территории первоначально должны быть наделены капиталобразующими (доходообразующими) объектами муниципальной собственности.

Таким образом, на современном этапе развития экономики нашей страны муниципальные образования России могут стабильно функционировать только при условии соблюдения на их территории динамического равновесия между капиталопоглощающими и капиталобразующими объектами муниципальной собственности. Этот принцип в обязательном порядке должен быть положен в основу формирования муниципальной собственности. В противном случае, муниципалитет будет лишен всякой возможности качественно и в полном объеме удовлетворять потребности населения, образующего местное сообщество.

В подтверждение этому, еще в феврале 1995 г. на Всероссийском совещании по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации отмечалось, что "невозможно формировать экономи-

ческую основу местного самоуправления, пополняя состав муниципальной собственности лишь социальными, наиболее убыточными объектами. Органы местного самоуправления должны иметь в своем распоряжении объекты инфраструктуры, землю и иную собственность, способную приносить доход”.¹

Подобное заявление явилось откликом глав местного самоуправления на проводимую в стране политику разграничения и перераспределения муниципальной собственности, законодательно оформленную постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации...”.

В соответствии с приложением № 3 к названному постановлению в состав муниципальной собственности передавались государственные объекты, расположенные на территории городских и районных Советов. Критериями отнесения этих объектов к муниципальной собственности выступали:

- расположение объекта, как правило, на территории муниципального образования;
- предназначение большей части оказываемых услуг или выполняемых работ, производимой продукции для удовлетворения потребностей населения муниципального образования;
- связанность (производственная, организационная, технологическая) объекта с функционированием местного хозяйства;
- непосредственная связь объекта с решением вопросов местного значения, входящих в предметы ведения соответствующего муниципального образования.²

На основании указанных критериев в муниципальную собственность подлежали передаче:

¹ Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. Тула, 1997. С. 132.

² Самолетова Т.В. Основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 1998. С. 127.

- объекты государственной собственности, расположенные на территории городских и районных Советов народных депутатов: жилищный и нежилой фонд, жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, объекты инженерной инфраструктуры и т.д.

- объекты, находившиеся в собственности субъектов РФ и расположенные на территории соответствующих городов: предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения; учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта; оптово-складские мощности.

Помимо этого, в муниципальную собственность передавались предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания, находившиеся в ведении министерств и ведомств.

Таким образом, процесс формирования муниципальной собственности в Российской Федерации начался с того, что на местный уровень были переданы, в основной своей массе, убыточные (финансируемые из бюджета) объекты, которые находились в ведении городских властей и раньше: объекты инженерной инфраструктуры, жилищный и нежилой фонд, учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта и т.п.¹

Конечно, первоначально к муниципальной собственности были отнесены и некоторые доходные, высокорентабельные объекты городской социально-экономической инфраструктуры: магазины, ателье, парикмахерские, рестораны, транспортные и строительные предприятия. Но практически все они в скором времени прошли процесс приватизации и были выведены из состава муниципальной собственности, что привело к потере их основной доходообразующей ценности для муниципалитетов (так, в г. Ростове-на-Дону только за период с 1992 по 1994 гг. было приватизировано 438 муниципальных предприятий торговли, общественного питания,

¹ Об этом: Муниципальная собственность в России: проблемы становления и развития/ Максимов В.А., Игнатова С.И., Игнатова Т.В., Кочергин А.Л. - Ростов-на-Дону, 1994 С. 8-11.

бытового обслуживания, автотранспорта и строительства¹). Естественно, все они продолжают платить налоги и, следовательно, в определенной мере все еще финансируют местный бюджет. Однако эти поступления значительно меньше того дохода, который мог быть получен муниципальными образованиями, если бы некоторые из этих предприятий остались в муниципальной собственности. Иными словами, для органов местного самоуправления приватизация стала своеобразной формой обмена долгосрочного источника доходов на краткосрочный. Этот обмен позволил муниципалитетам решить ряд текущих вопросов, но лишил их стабильного канала поступлений в муниципальную казну.²

Из сказанного следует, что процесс приватизации наложил существенный отпечаток на структуру муниципальной собственности. Он исключил из ее состава многие доходообразующие объекты и, тем самым, вошел в определенное противоречие с потребностями органов местного самоуправления.

Однако следует заметить, что по своей природе данное противоречие является неизбежным. Оно закономерно проистекает из несовпадения коренных интересов различных экономических субъектов, участвующих в отношениях собственности.³

При этом на одной чаше весов находятся органы местного самоуправления, заинтересованные иметь в своей собственности любое предприятие, способное приносить в муниципальную казну стабильный доход, что вполне оправданно с позиций формирования полноценного муниципального бюджета. На другой - многовековой опыт развития экономических отношений, свидетельствующий о нецелесообразности создания или сохранения муниципальных предприятий в таких отраслях, в которых может активно действовать частный предприниматель, например, в торговле,

¹ Игнатова Т.В. Социально-экономические перспективы развития муниципальной собственности// Известия ВУЗов Северо-Кавказских регионов. Общественные науки. 1998. № 3. С. 57.

² См. об этом: Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Указ. соч. С. 64.

³ Шишкин А.Ф. Экономическая теория. М., 1996. С. 94-98.

производстве и переработке сельскохозяйственной продукции, сфере услуг и т.п.

Наличие у муниципальных предприятий особых источников финансирования в виде дотаций за счет средств налогоплательщиков, а также меньшая степень их риска при осуществлении хозяйственной деятельности ставят муниципальные предприятия в преимущественное положение перед предприятиями других форм собственности, что ведет к искажению принципа равенства в конкурентной борьбе, и, в результате, негативно отражается на развитии рынков соответствующих товаров и услуг ¹. С данной позиции, приватизация муниципальной собственности предстает уже в виде неизбежного и вполне оправданного процесса, способствующего развитию муниципальной экономики в целом.

Таким образом, можно утверждать, что в основе формирования муниципальной собственности изначально лежит система определенных экономических противоречий, являющихся результатом взаимодействия разнонаправленных интересов различных субъектов экономических отношений.² Первое из них, - между потребностью местных органов власти в доходобразующих объектах муниципальной собственности и процессом приватизации муниципального имущества, - было нами только что рассмотрено.

В качестве второго может быть названо противоречие между приватизацией и муниципализацией ранее приватизированного имущества. При этом, если результатом первого противоречия становления муниципальной собственности в Российской Федерации явилось сокращение числа объектов, способных приносить муниципалитетам стабильный доход, то второе противоречие послужило причиной существенного увеличения объемов бюджетных расходов местных органов власти.

¹ См. об этом: Создание муниципальных предприятий и контроль за их деятельностью. Сборник материалов и статей / под ред. Э. Маркварта. Обнинск, 1998. С. 5.

² См. подробнее: Мамедов О.Ю. Производственное отношение: политико-экономическая модель. Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. С. 135-136.

Дело в том, что в условиях становления рыночных отношений и разразившегося экономического кризиса многие приватизированные предприятия в целях снижения себестоимости своей продукции и повышения ее конкурентоспособности пошли по пути отказа от подведомственных им объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения. На основании Указа Президента РФ от 10 января 1993 г. № 8 ¹ и постановления Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 235 ², большая часть этих объектов была передана в собственность муниципальных образований. Их передача на баланс органов местного самоуправления не только не увеличила имущественные активы местных властей, а, напротив, уменьшила их, поскольку характер этих объектов потребовал дополнительных затрат на их ремонт и содержание, что значительно превысило реальные доходы, получаемые за счет их использования.

Таким образом, первоначальный этап формирования муниципальной собственности в Российской Федерации, протекавший на фоне противоречий между потребностью местных органов власти в доходобразующих объектах муниципальной собственности и процессом приватизации муниципального имущества, а также между приватизацией и муниципализацией ранее приватизированного имущества, не способствовал укреплению экономических основ местного самоуправления в нашей стране. Сложившаяся в результате разграничения государственной собственности и приватизации структура имущественно-финансового комплекса муниципальных образований характеризуется преобладанием объектов, требующих бюджетного финансирования со стороны местного самоуправления. А это в условиях бюджетного кризиса практически невыполнимо. Причем, чем меньше муниципальное образование, тем больше доля в общем объеме муниципальной собственности указанных выше объектов и, соответственно, больше проблем с их содержанием и финансированием.

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 3. Ст. 168.

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 11. Ст. 995.

Остроту проблемы несколько сглаживает тот факт, что процесс выделения муниципальной собственности из государственной еще не завершен. По Закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы государственной власти субъектов РФ должны передавать в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в собственности субъекта Федерации, необходимые для решения вопросов местного значения (ст.61). Это означает, что ведущая роль в формировании муниципальной собственности по-прежнему принадлежит органам государственной власти субъектов РФ. Именно на их плечи ложится сегодня основное бремя ответственности за наделение органов местного самоуправления перспективными с экономической точки зрения хозяйственными объектами.

Естественно, данную проблему нельзя разрешить простым изъятием из государственной собственности и передачей в муниципальную части экономически ценных для региона объектов и преуспевающих государственных предприятий. Это может существенно опустошить региональные бюджеты, за счет средств которых, кстати, покрывает свой бюджетный дефицит большинство муниципальных образований Российской Федерации.

Выход из сложившейся ситуации видится в применении сравнительного подхода к определению ценности того или иного предприятия (или любого другого объекта собственности) в масштабах всего региона и конкретного муниципального образования, в пределах которого оно функционирует. Если окажется, что годовой доход этого предприятия соизмерим с объемами финансовой помощи, оказываемой данному муниципальному образованию из регионального бюджета, то имеет смысл передать данное предприятие в муниципальную собственность, а на сумму приносимого им дохода уменьшить объем региональных трансфертов, поступающих в местный бюджет.

На первый взгляд обозначенная процедура не имеет смысла: в материальном выражении муниципалитет теряет ровно столько, сколько приобретает. Однако, если глубже рассмотреть суть вопроса, то становится очевидно, что в результате подобной передачи регион существенных потерь не несет, а муниципальное образование получает значительную выгоду.

Во-первых, возрастает доля собственных доходов муниципального образования, а, следовательно, сокращается степень его экономической зависимости от органов государственной власти субъекта РФ.

Во-вторых, существенно сокращаются объемы встречных финансовых потоков, а значит, уменьшаются потери местного бюджета, вызванные факторами инфляционного характера.

В-третьих, нейтрализуются иждивенческие настроения некоторых руководителей органов местного самоуправления, нередко возникающие на этапе формирования местного бюджета. Теперь главам местного самоуправления и муниципальным служащим, относящимся к данной категории лиц, все же придется проявить деловую активность и начать самостоятельно зарабатывать недостающие муниципалитету средства. В противном случае вся ответственность за недофинансирование местного бюджета целиком ляжет на их плечи.

В-четвертых, органы местного самоуправления получают в свое распоряжение реально действующее, конкурентоспособное предприятие, коллектив которого уже имеет опыт работы в рыночных условиях. Деятельность этого предприятия может послужить своеобразным импульсом, отправной точкой в деле укрепления финансово-хозяйственной самостоятельности органов местного самоуправления, а опыт работы его управленческого персонала может оказаться весьма полезным при создании местными органами власти новых хозяйственных структур или при модернизации действующих малорентабельных муниципальных предприятий.

Итак, выгоды от использования предложенного механизма очевидны. Заметим, что это лишь один из множества возможных "безболезненных" вариантов наделения органов местного самоуправления доходообразующей муниципальной собственностью. Имеются и другие наработки по решению данной проблемы. Опираясь на них, региональные органы государственной власти могут без существенных для себя экономических потерь передать часть своей собственности в распоряжение органов местного самоуправления.

Если же данный процесс по каким-либо причинам будет затягиваться, органы местного самоуправления всегда имеют возможность самостоятельно формировать муниципальную собственность, в том числе и путем создания производственных объектов, приносящих муниципалитетам прибыль. Осуществлять подобную деятельность им позволяет Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", в соответствии со ст. 30 которого органы местного самоуправления вправе создавать предприятия для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Таким образом, обозначилось еще одно противоречие развития муниципальной собственности: между приватизацией муниципального имущества и необходимостью создания новых муниципальных предприятий.

Как мы уже отмечали, создание или сохранение муниципальных предприятий в тех отраслях хозяйства, где успешно функционируют частные структуры, нецелесообразно, а, следовательно, приватизация подобных объектов является неизбежной.

Но с другой стороны, создание муниципальных предприятий просто необходимо в том случае, если в муниципальном образовании отсутствуют другие предприятия данного профиля (или объем их производства недостаточен) и требуется обязательное заполнение этой ниши рынка. Муниципальные предприятия могут создаваться и для регулирования уровня

цен за счет конкуренции с предприятиями иных форм собственности, в том случае, если предприятия данного профиля на территории муниципалитета уже существуют, но являются монополистами в этой сфере производства. Помимо этого целями создания муниципальных предприятий могут являться обеспечение занятости дееспособного населения муниципального образования, а также получение дополнительных доходов в бюджет территории.

Из сказанного следует, что приватизация муниципальной собственности способствует развитию конкурентной среды на подведомственных органам местного самоуправления территориях, а создание новых муниципальных предприятий обеспечивает жизнеспособность тех отраслей муниципальной экономики, в которых частный капитал по каким-либо причинам не задействован. Как видим, данные взаимоисключающие на первый взгляд процессы на практике могут успешно дополнять друг друга и создавать все необходимые предпосылки для формирования прочной экономической основы местного самоуправления. А это, в свою очередь, дает нам все основания считать, что перспективы развития муниципальной собственности в нашей стране еще долгое время будет определяться взаимопереплетением институциональных процессов приватизации и муниципализации.¹

Итак, нами были рассмотрены два основных механизма формирования муниципальной собственности: посредством разгосударствления и путем создания муниципальных предприятий различного профиля деятельности. Заметим, что данными механизмами не исчерпывается все многообразие способов преумножения муниципальной собственности. Формирование последней может происходить и в результате иной экономической деятельности органов местного самоуправления. Указанный способ пополняет состав муниципальной собственности такими, например, элемен-

¹ См.: Игнатова Т.В. Социально-экономические перспективы развития муниципальной собственности// Известия ВУЗов Северо-Кавказских регионов. Общественные науки. 1998. № 3. С. 57.

тами как: акции или доли участия муниципалитетов в предприятиях иных форм собственности; имущество, полученное органами местного самоуправления по сделкам, в том числе поступления от сдачи муниципального имущества в аренду; местные налоги и штрафы; поступления от приватизации имущества; плата, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории данного муниципального образования, а также другим движимым и недвижимым имуществом.

Принимая во внимание многообразие объектов, включаемых в состав муниципальной собственности и ее роль в территориальном воспроизводственном процессе, последнюю по праву считают главной, определяющей частью экономических основ местного самоуправления. Однако в мировой практике нередки ситуации, когда органы местного самоуправления успешно действуют и без передачи в их собственность каких-либо крупных материальных объектов. Например, во Франции на уровне регионов органы местного самоуправления не располагают ни земельными участками, ни собственными зданиями, ни муниципальными предприятиями, ни другим сколько-нибудь существенным недвижимым имуществом. Все это, тем не менее, не препятствует качественному выполнению муниципалитетами своих функций, поскольку последние в достаточной мере обеспечиваются поступлениями от местных налогов, дотаций и займов.¹ На основании этого можно сделать вывод, что помимо муниципальной собственности важнейшим составным элементом экономической базы местных органов власти являются местные финансы.

На территории любого муниципального образования действует совокупность экономических субъектов, взаимодействующих и взаимосвязанных друг с другом. Это домашние хозяйства, предприятия (фирмы), неприбыльные хозяйства (бюджетные организации), а в условиях рыноч-

¹ Новикова Т.С. Местные финансы во Франции. Новосибирск, 1996. С. 11.

ной экономики еще и органы местной власти и управления. Экономические взаимоотношения между ними достаточно полно описываются с помощью модели кругооборота продуктов и доходов, в которой выделяются два уравнивающих потока: с одной стороны, товаров и услуг, с другой - денежных платежей, совершаемых в качестве компенсации за товары и услуги. Данная модель, связанная с денежными потоками, с денежной формой движения продукта как раз и выражает сущность экономической категории финансов.

Таким образом, финансы - это не сами деньги, а совокупность денежных отношений, посредством которых происходит распределение и перераспределение стоимости валового общественного продукта, ведущее к формированию доходов и фондов денежных средств, используемых на расширенное воспроизводство и удовлетворение социальных и иных потребностей общества.

Из этого следует, что по своей экономической сущности, местные финансы представляют собой систему денежных отношений, возникающих в связи с формированием доходов и фондов денежных средств у местных органов власти и использованием их на экономическое и социальное развитие муниципальных образований.

В составе местных финансов можно выделить следующие группы денежных отношений:

- связанные с формированием и использованием местными органами власти и управления целевых фондов денежных средств (местного бюджета и муниципальных внебюджетных фондов);
- складывающиеся у органов местного самоуправления с органами государственной власти (в связи с перечислением в местные бюджеты различного рода регулирующих доходов, а также других финансовых средств, предназначенных для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований);

- возникающие между различными муниципальными образованиями (в связи с предоставлением и получением муниципальных кредитов, их погашением и уплатой процентов по ним, а также в случае участия в других совместных финансово-хозяйственных операциях);

- складывающиеся у муниципалитетов с финансово-кредитными институтами (в связи с получением банковских ссуд, кассовым обслуживанием местных бюджетов, участием в учреждении коммерческих банков, страховых компаний, инвестиционных фондов и т.п.);

- складывающиеся у органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами (в связи с передачей бюджетных и внебюджетных средств на создание муниципальных предприятий и организаций, внесении их в уставной капитал предприятий и организаций других форм собственности, а также финансированием работ, производимых на основе муниципального заказа);

- образующиеся у местных органов власти и управления с инвесторами (по поводу привлечения средств инвесторов для реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований);

- возникающие у органов местного самоуправления с органами Государственной налоговой службы (налоговыми инспекциями) (в связи с мобилизацией в местный бюджет всех видов налоговых платежей).

Материальными носителями финансовых отношений являются финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении органов местного самоуправления и предназначенные для удовлетворения потребностей населения муниципальных образований. Финансовые ресурсы муниципального образования предстают в форме средств местного бюджета, внебюджетных фондов, прибыли муниципальных предприятий, ссуд, займов, средств от продажи муниципальной собственности, ценных бумаг и т.д.

Таким образом, в рамках комплексного подхода, используемого нами при характеристике содержательной стороны экономических основ

местного самоуправления, местные финансы целесообразно рассматривать как определенного рода экономическую систему, представляющую собой совокупность денежных средств, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления, а также отношений, возникающих в связи с их хранением, накоплением, передачей, распределением, обменом, превращением из одной формы в другую. (см. Приложение 1).

Основное представление о структуре местных финансов России дает Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в РФ". В соответствии со статьей 2 данного Закона, местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, и другие финансовые средства. Законодатель не дает исчерпывающего перечня структуры элементов местных финансов, оставляя широкое поле деятельности в этом направлении субъектам РФ.

Законодательство субъектов Федерации о местном самоуправлении, о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, в свою очередь, либо воспроизводит нормы, содержащиеся в федеральных законах, либо дает более содержательное понятие местных финансов.

Наиболее расширенный состав местных финансов предусматривают законы о местном самоуправлении Республики Дагестан, Владимирской, Вологодской, Иркутской, Омской областей, Приморского и Краснодарского краев. Так, статья 87 Закона Омской области "О местном самоуправлении в Омской области" устанавливает, что финансовые ресурсы местного самоуправления состоят из средств местного бюджета, внебюджетных и валютного фондов, средств на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, получаемых кредитных ресурсов, дотаций и субвенций от органов государственной власти, а также средств органов территориального общественного самоуправления.

Закон Иркутской области дополняет этот перечень "финансовыми средствами муниципальных предприятий, учреждений и организаций".

Уставы муниципальных образований, как правило, воспроизводят нормы законов о местном самоуправлении субъектов РФ в части определения состава местных финансов.¹

Исходя из сказанного, местные финансовые ресурсы представляется возможным разделить на три укрупненные группы: бюджетные средства, средства муниципальных внебюджетных фондов и финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

Основной составной частью муниципальных финансов являются местные бюджеты. С экономической точки зрения местный бюджет представляет собой систему экономических отношений, посредством которой на основе заранее составленного плана формируется и используется фонд денежных средств, принадлежащих местным органам власти.

Наличие у каждого из органов местного самоуправления реального полноценного бюджета укрепляет их экономическую самостоятельность, активизирует хозяйственную деятельность, позволяет им развивать инфраструктуру на закрепленной территории, расширять экономический потенциал, выявлять и использовать резервы финансовых ресурсов.² В конечном счете все это расширяет возможности местных органов власти в наиболее полном и всестороннем удовлетворении потребностей населения муниципальных образований.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. К основным функциям этих бюджетов относятся: формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти; распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства; контроль за финансово-

¹ Постовой Н.В. Указ. соч. С. 104.

² Об этом: Овчинников И. Финансовая основа местного самоуправления // Хозяйство и право. 1996. № 4. С. 85.

хозяйственной деятельностью предприятий, организаций, учреждений, подведомственных органам местного самоуправления.¹

В современных условиях местные бюджеты выступают в качестве важнейшей части материальной основы деятельности местных органов власти, без которой невозможно активное влияние последних на формирование новых общественных отношений. В процессе мобилизации огромной массы доходов в государственный бюджет органы местного самоуправления через свои бюджеты распределяют государственные средства на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества, осуществляют действенный контроль за сферами производства и использованием создаваемых материальных и финансовых ресурсов, что способствует удовлетворению общественных потребностей населения и росту национального дохода страны. Следует, однако, заметить, что все это возможно только в условиях сбалансированного разграничения финансовых полномочий между бюджетами регионов и органов местного самоуправления, отсутствия "запредельного" дефицита местных бюджетов.

К сожалению, на сегодняшний день в России ситуация далека от требуемого состояния. В бюджетной системе нашей страны в последние годы сложилась устойчивая тенденция к сокращению доли местных бюджетов в общей сумме доходов консолидированного бюджета РФ. Только за период с 1992 по 1996 гг. доля доходов местных бюджетов сократилась с 27,6 до 21,4 %, при одновременном увеличении их расходов с 28,5 до 31,6 %.² В результате, практически во всех муниципальных образованиях объем доходной части бюджетов упал ниже объема минимально необходимых расходов (на содержание органов местного самоуправления, жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы). Это привело к возникновению хронических задолженностей местных бюджетов по всем статьям рас-

¹ Муниципальный менеджмент/Т.Г. Морозова, М.П. Победина, Г.Б. Поляк и др.; под ред. Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ, 1997. С. 219.

² Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления// Вопросы экономики. 1999. № 3. С. 33.

ходов (для городов-доноров - к систематической задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы), фактическому прекращению финансирования капитального ремонта и реновации.¹

Естественно, данная ситуация во многом обусловлена кризисным состоянием экономики России в целом, не позволяющим в должной мере обеспечить финансовыми средствами ни один уровень бюджетной системы. Однако, думается, что не только общий экономический кризис повинен в ухудшении положения территориальных бюджетов. Само отношение к ним со стороны органов государственной власти также оставляет желать лучшего.

Так, с 1992 г. на местный уровень была передана масса различного рода полномочий, ранее находившихся в компетенции государственных структур. В итоге, финансирование почти 100 % расходов государства на среднее образование, 85 % - на здравоохранение, 60 %- на содержание детских садов, 80 % - на коммунальные услуги, 60 % - на содержание жилья, т.е. практически полное финансирование ряда самых бюджетобременительных отраслей экономики, стало осуществляться за счет средств бюджетов муниципальных образований. Однако, несмотря на это, около половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства до сих пор сосредоточены на уровне федерального бюджета, около одной трети - на уровне субъектов Федерации, и лишь около одной пятой на уровне местных бюджетов.²

Таким образом, совершенно закономерно, что система социальной защиты, в своей большей части уже переданная на местный уровень, в настоящее время не может нормально функционировать из-за недостатка средств в муниципальных бюджетах для ее реализации.

¹ См.: Воронин А., Мурашко А. Как наполнять пересохшее русло бюджетных рек// Муниципальная власть. 1997. №1. С.43.

² Львов Н.В., Трунов С.А. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований// Финансы. 1997. №11. С. 14.

Из этого следует, что местные бюджеты в нашей стране до сих пор продолжают находиться на положении бесправных “филиалов” вышестоящих бюджетов. Между тем в бюджетной системе страны как главной финансовой базе деятельности и государственных органов власти, и органов местного самоуправления, местные бюджеты - самые многочисленные. Являясь низовым звеном этой системы, они, образно говоря, представляют собой ее фундамент. Но, не укрепив фундамент, нельзя кардинально улучшить всю систему в соответствии с функциями, возлагаемыми на каждый уровень власти. В связи с этим особую актуальность сегодня приобретает анализ механизма формирования территориальных бюджетов, а также поиск направлений совершенствования данного механизма с целью создания устойчивой материально-финансовой базы муниципальных образований.

Как известно, основу системы местных финансов Российской Федерации составляют четыре основных источника формирования доходной части местных бюджетов:

1. местные налоги;
2. отчисления от федеральных и региональных налогов в рамках межбюджетных взаимоотношений;
3. перечисления из федеральных и региональных специализированных фондов;
4. местные неналоговые доходы.

Самую значительную часть бюджетных доходов муниципальных образований составляют налоговые поступления. Доходы местных бюджетов формируются как за счет местных налогов, так и за счет поступлений от ряда федеральных и региональных налогов, в соответствии с законодательно установленными квотами.

Местные налоги и сборы - обязательные взносы в местные бюджеты, устанавливаемые самостоятельно представительными органами местного

самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст.15 Налогового кодекса Российской Федерации к местным налогам и сборам в нашей стране относятся: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы. Налоговый кодекс установил на всей территории России закрытый перечень налогообложения и запретил местным органам власти вводить на своей территории какие-либо дополнительные налоги и сборы, помимо вышеобозначенных (ст.12, п.5 НК РФ).

Однако, приводя в качестве аргумента положения ст.132 Конституции России, где определено, что органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы, и ст.39 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", закрепляющей, что местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате, устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно, и ссылаясь при этом на растущие потребности в решении социально-экономических вопросов, многие органы местного самоуправления все же ввели на своей территории дополнительные налоги, не предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации. Например, в ряде муниципальных образований Московской области были установлены такие виды местных налогов, как налог на развитие физкультуры и спорта, налог на покупку,¹ сбор с владельцев собак и т.д.

Конечно, справедливость требований органов местного самоуправления о необходимости наделения их прочной налоговой базой вряд ли у кого-то сегодня может вызвать сомнение. Однако, говоря об этом, в первую очередь следует учитывать тот факт, что в условиях продолжающегося

¹ См. об этом: Постовой Н.В. Указ. соч. С. 116.

снижения жизненного уровня значительной части населения нашей страны возможности органов местного самоуправления пополнять свои бюджеты за счет введения дополнительных местных налогов весьма ограничены. К тому же, доходы от взимания подобных налогов, как правило, играют весьма скромную роль при формировании местных бюджетов, и потому, в любом случае, существа проблемы не решают. Для укрепления финансовой базы органов местного самоуправления сегодня требуются куда более радикальные меры, чем простое установление на территории муниципального образования дополнительных обязательных платежей.

Думается, одной из таких мер могла бы стать передача органам местного самоуправления права утверждения единых налоговых ставок на вмененный доход, которое в настоящее время находится у субъектов РФ. Розничная торговля, бытовое и транспортное обслуживание населения, общественное питание и оказание населению платных услуг, по которым вводится налог на вмененный доход, - одни из наиболее динамичных отраслей современной российской экономики. Эти отрасли равномерно разбросаны по муниципальным территориям и гарантируют стабильные доходы. Местным органам власти лучше всего знакомы и условия их функционирования, и результаты их деятельности. Более того, в городе или районе легче скорректировать при необходимости ставки налога, о котором идет речь.¹

Одновременно представляется необходимым несколько расширить сам перечень местных налогов. Дело в том, что по действующему российскому законодательству к категории местных отнесено всего пять платежей, два из которых (налог на имущество физических лиц и земельный налог) в случае введения налога на недвижимость (ставшего в соответствии с первой частью Налогового кодекса региональным) прекращают действие на соответствующих территориях. Таким образом, органы местного само-

¹ Об этом: Пансков В. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений// РЭЖ. 1998. № 11/12. С.74.

управления в нашей стране на сегодняшний день реально располагают только тремя закрепленными налогами: на рекламу, на наследство или дарение и местными лицензионными сборами. По утверждению В.Г. Панскова, соответствующие поступления в совокупности смогут обеспечить не более 2 % всей доходной базы самого массового звена бюджетной системы страны.¹ А это, в свою очередь, означает установление полной финансовой зависимости местных органов власти от государства.

По мнению ряда отечественных специалистов, которое мы вполне разделяем, в сложившейся ситуации наиболее целесообразным было бы перенесение основного упора в местном налогообложении на поимущественные и подоходные налоги.² Подобная модель сегодня применяется во многих зарубежных странах. Например, в Швеции на местном уровне основным является налог на доход, который в среднем по стране обеспечивает примерно 42 % поступлений в местную казну.³ Во Франции преобладающим является налог на собственность, он приносит в местные бюджеты порядка 35 % всех доходов.⁴ Для применения данной модели в России также имеются все необходимые предпосылки. В нашей стране она может быть реализована путем передачи в местную компетенцию регионального налога на имущество организаций и полного зачисления в местные бюджеты налога на землю или, в случае замены названных налогов единым региональным налогом на недвижимость, трансформации последнего в местный налог.

Однако вполне возможно, что даже после подобной “реструктуризации” местных налогов во многих муниципальных образованиях России все же сохранится высокий удельный вес бюджетных доходов, поступающих на места в порядке бюджетного регулирования. В этом случае органам местного самоуправления всегда имеет смысл помнить о том, что помимо местных налогов в бюджетах территорий серьезную роль

¹ Пансков В. Указ. соч. С. 73.

² Пансков В., Игнатьев Д. Налоговый федерализм и местные налоги // РЭЖ. 1995. № 4. С. 38-44; Пансков В. Указ. соч. С. 74.

³ Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 68.

⁴ Муниципальное право / Отв. ред. А.И. Коваленко. М.: Новый Юрист, 1997. С. 95.

могут играть и различного рода неналоговые доходы: от использования, аренды и приватизации муниципальной собственности (включая землю); от покупки органами местного самоуправления государственных и негосударственных ценных бумаг, акций и облигаций; от выпуска муниципальных займов; от кредитных договоров, заключенных между местными органами власти и предприятиями и организациями (в виде процентов по предоставленным кредитам); от всевозможных штрафов и добровольных взносов предприятий и населения и т.д. Эти доходы находятся в прямой зависимости от степени развитости муниципального предпринимательства, и потому имеют закономерную тенденцию к возрастанию по мере адаптации местных органов власти к системе рыночных отношений.

Согласно ст.7 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в РФ" местные налоги и сборы, доли федеральных и региональных налогов, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе, в совокупности с различного рода неналоговыми доходами составляют собственные доходы муниципальных бюджетов. Термин собственные доходы означает, что эти средства полностью или в твердо фиксированной доле, на постоянной основе поступают в соответствующий бюджет, минуя вышестоящие бюджеты. Собственные доходы местных бюджетов - это основа финансовой самостоятельности местных органов власти. В различных странах уровень этих доходов, а, значит, и финансовой самостоятельности муниципалитетов, неодинаков. Многое в данном случае определяется характером муниципальной модели, действующей в конкретном государстве.

Муниципальная модель (или модель местного самоуправления) - форма организации местной власти, воплощающая в себе все наиболее существенные характеристики различных муниципальных систем и выступающая в качестве их типичного представителя.

В тех странах, где используется так называемая автономная муниципальная модель, базирующаяся на постулате о преобладании общественных начал в деятельности муниципальных структур и предполагающая отделение местного самоуправления от системы государственной власти, т.е. исключая всякое прямое (административное) подчинение муниципальных органов органам вышестоящего уровня,¹ степень финансовой самостоятельности местных коллективов наиболее высока. Например, в США финансовая база местных органов власти почти на 75 % формируется за счет собственных источников и лишь на 25 % за счет средств, выделяемых из бюджетов штатов и федерального бюджета.²

В отличие от автономной модели местного самоуправления, реализация так называемой наблюдаемой муниципальной модели, воплощающей на практике представление о преимущественно государственной природе местных органов власти,³ накладывает определенные ограничения на возможность получения муниципалитетами собственных доходов. В странах, использующих данный тип моделей местного самоуправления, муниципальные органы власти являются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует на местах свой политический курс. Основные же полномочия, необходимые для решения вопросов местного значения, находятся в компетенции органов государственной власти. Поэтому в целях эффективного выполнения принятых на себя обязанностей государство вынуждено сосредоточивать в своих руках основную массу доходных источников, компенсируя недостаток финансовых средств на муниципальном уровне через высоко развитый механизм перераспределения, обеспечивающий в целом по стране полное уравнивание потребностей и ресурсов. Таким образом, в тех странах, где муниципальные системы построены по принципам наблюдаемой модели

¹ См. об этом: Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Brussels: Tacis services DG IA, European Commission, 1995. С. 197-200.

² Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула, 1996. С. 39.

³ Холлис Г., Плоккер К. Указ. соч. С. 197-200.

местного самоуправления, низкий уровень собственных доходов муниципальных образований (например, в Италии и Нидерландах менее 10 % бюджета ¹⁾ вполне оправдан.

Российская конституционная модель местного самоуправления по своим сущностным характеристикам является автономной.² Это означает, что уровень собственных доходов местных бюджетов в нашей стране должен значительно превышать объем средств, поступающих на места из вышестоящих бюджетов. Более того, данное положение закреплено в России законодательно. Ст.9 Закона РФ “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов...” от 15.04.93 г устанавливает, что уровень закрепленных доходов бюджета должен составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета соответствующего национально-государственного или административно - территориального образования. Однако в действительности доля собственных доходов муниципальных образований в общей сумме всех поступлений (без учета трансфертов, дотаций, субвенций и т.д.) в консолидированных бюджетах субъектов РФ не превышает и одной трети. Есть местные бюджеты, которым субъекты Федерации оставляют от 0,5 до 5 % их доходов, в первую очередь это касается сельских районов.³ Все это позволяет нам выделить еще одно противоречие становления экономических основ местного самоуправления в Российской Федерации: между потребностью органов местного самоуправления в собственных доходных источниках и тенденцией к сохранению всех наиболее существенных налоговых доходов в распоряжении органов государственной власти. Причем, как показано, государственно-экономические тенденции в России имеют более устойчивые позиции.

¹ Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула, 1996. С.37.

² Об этом: Поликарпов Б.Э. Формирование модели местного самоуправления в России: предпосылки, условия, особенности // Некоторые проблемы социально-политического развития современного российского общества. Саратов, 1996. С. 32-36.

³ Пансков В. Специфика и задачи совершенствования межбюджетных отношений // РЭЖ. 1996. № 4. С. 26.

А это, в свою очередь, является причиной несоответствия российской системы местного самоуправления ее официально принятой модели, в части формирования финансовой базы местных органов власти, что с экономической точки зрения абсолютно недопустимо. Финансовая зависимость местных администраций от регионального центра, имеющая место в России, и подобная зависимость муниципалитетов, скажем, в Италии (где действует наблюдаемая модель местного самоуправления), не одно и то же. В Италии подобная ситуация - закономерность, в России она противоречит и законодательству, и самой логике проводимых в стране экономических реформ.

Безусловно, бюджетные системы с низким уровнем собственных и преобладанием регулирующих доходов муниципальных бюджетов имеют ряд неоспоримых достоинств, что, кстати, и обуславливает их широкое распространение в странах с наблюдаемыми моделями местного самоуправления. К числу этих достоинств могут быть отнесены экономичность централизованного сбора налогов, более широкие возможности концентрации средств для горизонтального выравнивания территориальных бюджетов, возможность обеспечения последних необходимыми средствами независимо от производительности местных источников. Имеющиеся при этом недостатки, в частности, излишняя централизация фискальных функций и наличие элементов субъективизма при формировании регулирующих доходов местных бюджетов, компенсируются в этих странах четким распределением бюджетных полномочий между различными уровнями власти, предоставлением территориям значительных прав на определение их доли в совместных налогах, законодательным фиксированием согласованных пропорций в совместных налогах и созданием эффективных механизмов корректировки бюджетных диспропорций.

В современной России подобная модель бюджетной системы по ряду причин не приемлема. Она ни только не соответствует сущности конститу-

ционной модели местного самоуправления, принятой в нашей стране, но и не подтверждает своей жизнеспособности на практике. В российском варианте недостатки данной системы особенно остро проявились в уязвимости доходной части как федерального, так и региональных бюджетов, что не позволяет сегодня вышестоящим органам власти вовремя и в полном объеме перечислять регулирующие доходы в местные бюджеты.

Следовательно, одной из важнейших задач государственной бюджетной политики России на современном этапе является преодоление тенденции ограничения возможностей муниципальных образований самостоятельно, т.е. за счет закрепленных источников доходов, формировать свои бюджеты. Однако следует подчеркнуть, что, говоря об увеличении доли собственных доходов в структуре местных бюджетов, мы не призываем к полному отказу от методов бюджетного регулирования на муниципальном уровне. Регулирующие доходы - это объективная необходимость, вызванная потребностью в преодолении вертикальных дисбалансов бюджетной системы.

Подобные дисбалансы потенциально заложены в бюджетной системе любого государства. Их возникновение обусловлено различием в функциях, выполняемых разными уровнями власти. Поскольку на центральные органы возлагается ответственность за соблюдение общенациональных интересов, они, осуществляя макроэкономическое регулирование и перераспределение национального дохода, изначально сосредоточивают в своих руках наиболее важные налоговые источники, ослабляя тем самым доходную базу территориальных бюджетов. Для преодоления возникающего при этом в бюджетной системе дисбаланса и применяется метод долевого участия различных уровней власти в общенациональных и региональных налогах.¹

¹ См. подробнее: Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта// МЭ и МО. 1995. № 9. С. 107.

Таким образом, отказываться сегодня от регулирования доходов в системе местного самоуправления бессмысленно. Однако и сохранять доминирующее положение этих источников в доходной части местных бюджетов, сдерживая тем самым стремление муниципальных образований к саморазвитию, тоже нельзя.

Выход из данной ситуации видится в закреплении определенных долей регулирующих доходов за местными бюджетами на постоянной основе. На сегодняшний день подобная практика, предусмотренная Законом "О финансовых основах местного самоуправления в РФ" (ст.7), уже имеет место по отдельным видам федеральных и региональных регулирующих доходов (налогу на прибыль организаций, подоходному налогу с физических лиц, НДС, акцизам, налогу на имущество предприятий). Однако пока этого явно недостаточно. Ведь во многих муниципальных образованиях России ситуация сегодня такова, что даже полное зачисление в местные бюджеты всей суммы федеральных, региональных и местных налогов, собираемых на этих территориях, не обеспечит доходов, необходимых для преодоления дефицитности бюджетов.¹ В связи с этим представляется целесообразным значительное увеличение квот регулирующих налогов, закрепляемых за местными бюджетами на постоянной основе. Думается, что это не нанесет существенного ущерба органам государственной власти, т.к. за местными бюджетами будут закреплены в основном те средства, которые устойчиво из года в год передаются на местный уровень в порядке бюджетного регулирования, но будет выгодно органам местного самоуправления, поскольку предоставит им реальную возможность для осуществления перспективного (более чем на один финансовый год) планирования доходной части своих бюджетов.

Вместе с тем, данная мера - это не панацея от всех бед муниципальных образований, это лишь один из возможных вариантов увеличения

¹ Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ// Вопросы экономики. 1998. № 3. С. 31-32.

уровня собственных доходов местных бюджетов. Она, несомненно, важна с позиций укрепления экономической самостоятельности местных сообществ, но не решает ряда других проблем, например, проблемы горизонтальной несбалансированности бюджетной системы, которая в нашей стране с огромной территорией и существенными различиями в условиях и уровне жизни населения стоит особенно остро.

Необходимость в выравнивании резких горизонтальных различий бюджетной обеспеченности территориальных образований возникает в связи с потребностью в справедливом распределении по территории регионов и государства в целом определенного гарантированного государством набора социальных услуг. В то же время горизонтальное бюджетное выравнивание имеет и общеэкономический эффект. Оно сглаживает различия в налоговой базе территорий и предотвращает экономические потери, связанные с миграцией населения и капитала по налоговым соображениям.¹

Выравнивание уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется посредством методов финансовой помощи, оказываемой местным бюджетам за счет средств органов государственной власти.

К таким методам согласно ст.44 Бюджетного кодекса Российской Федерации относятся дотация (предназначенная для покрытия дефицита нижестоящего бюджета и не требующая целевого использования), субвенция (используемая для финансирования различного рода целевых программ и проектов) и субсидия (выделяемая на финансирование определенных мероприятий и предполагающая доленое участие нижестоящих бюджетов в этом финансировании).

В бюджетах муниципальных образований России совокупный объем средств финансовой помощи составляет в среднем около 15 %.² Большая

¹ См. подробнее: Богачева О. Указ. соч. С. 107.

² Игудин А.Г. К проекту Закона "О финансовых основах местного самоуправления в РФ" // Финансы. 1997. №3. С. 24.

доля этих средств приходится на дотации из бюджетов субъектов РФ и направляется на финансирование текущих расходов органов местного самоуправления. Между тем практика показывает, что, несмотря на довольно большой объем дотаций в местных бюджетах, дотационный метод бюджетного выравнивания в целом довольно негативно отражается на интересах тех городов и районов, которым оказывается подобная финансовая помощь. Это обусловлено рядом недостатков "дотационной" методики оказания финансовой помощи, среди которых наиболее существенными являются незащищенность денежных средств от обесценивания в условиях инфляции и отсутствие в ней моментов, стимулирующих муниципалитеты к развитию собственной доходной базы территориальных образований.

Первый из указанных недостатков вызван к жизни тем фактом, что в условиях инфляции дотации в местные бюджеты перечисляются с корректировкой на индексацию, которая производится лишь при уточнении бюджета и не носит систематического характера. Поэтому при постоянном повышении общего уровня цен реальный объем дотаций, поступающих в местные бюджеты, как правило, оказываются ниже запланированного. В итоге, органы местного самоуправления к концу года просто не имеют возможности в полном объеме профинансировать все предусмотренные в их бюджетах расходы.

Второй недостаток заключается в отсутствии у дотационной формы оказания финансовой помощи каких-либо серьезных стимулирующих качеств. Она практически не способствует развитию хозяйственной инициативы у органов местного самоуправления, а в некоторых случаях даже снижает заинтересованность муниципалитетов в выявлении экономических резервов в подведомственном им хозяйстве. Возможность покрытия бюджетного дефицита за счет дотации из регионального бюджета поделила муниципальные образования России на две категории. Администрации одних городов и районов сегодня стремятся к увеличению доли своих за-

крепленных доходов, внося посильный вклад в совершенствование практики межбюджетных взаимоотношений, пытаются повысить доходы своих бюджетов за счет различных неналоговых поступлений, словом, “выжимают” все возможное из экономического потенциала своих территорий. Другие же предпочитают жить только за счет отчислений от регулирующих доходов и дотаций из вышестоящего бюджета. При этом органы власти территорий, относящихся к первой группе, всерьез задумываются о том, стоит ли в таких условиях проявлять инициативу, поскольку в итоге результат один - бюджеты тех и других муниципальных образований будут сбалансированы за счет дотаций из бюджета субъекта Федерации.

Помимо сказанного, дотация как метод оказания финансовой помощи обладает еще одним серьезным недостатком: для нее характерно отсутствие четко определенных, универсальных, устойчивых, гласных и законодательно закрепленных критериев определения объемов, что приводит к широким возможностям использования при принятии решений о ее выделении политических, а не экономических аргументов (включая систему личных связей, продвижение по служебной лестнице и пр.)

Учитывая недостатки дотационного метода горизонтального бюджетного выравнивания, некоторые субъекты РФ уже в 1995 году вместо дотаций во взаимоотношениях с местными бюджетами начали применять механизм трансфертов. При этом за основу брался нормативно-долевой метод оказания финансовой помощи субъектам РФ из Федерального фонда финансовой поддержки регионов и адаптировался к местным особенностям, т.е. устанавливались доли муниципальных образований, нуждающихся в помощи в объеме средств фонда финансовой поддержки (бюджетного выравнивания), образуемого в рамках региональных бюджетов.¹

¹ См. подробнее: Игудин А.Г. Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // Финансы. 1996 № 8. С. 14.

Нам представляется, что в условиях непрерывной инфляции трансферты являются более действенным методом оказания финансовой помощи территориям, нежели дотации. Выделение трансфертов происходит всегда исходя из фактически поступивших в фонд финансовой поддержки (или фонд выравнивания) средств, т.е. с учетом уже новых цен, что позволяет (при условии систематичности их перечислений на местный уровень) избежать больших финансовых потерь на этапе исполнения муниципального бюджета. Кроме того, поскольку объем трансфертов муниципального образования рассчитывается на основании единой для всех территорий региона научно-обоснованной методики, это обеспечивает местным сообществам равные условия для функционирования и развития.

Таким образом, необходимость формирования фондов финансовой поддержки муниципальных образований, нормотивно подтвержденная Законом "О финансовых основах местного самоуправления в РФ" (ст.10), является не просто новым модным веянием, автоматически перенесенным из отношений федерального центра с субъектами Федерации, а на самом деле отражает реалии сегодняшнего дня и позволяет более рационально подойти к вопросу бюджетного выравнивания внутри региона. Поэтому, следуя логике указанного закона, финансовым органам субъектов Федерации, где до сих пор отсутствуют методики формирования и выделения средств из фондов финансовой поддержки муниципальных образований, предстоит в ближайшее время их разработка и практическая реализация.

При этом хочется надеяться, что в результате перехода регионов к нормативно-долевому (трансфертному) методу бюджетного выравнивания, дотация как метод наделения местных бюджетов необходимыми средствами все же не будет полностью исключена из практики внутрирегиональных межбюджетных отношений. Представляется, что ее использование может оказаться весьма полезным в тех муниципальных образованиях, где в силу определенных исторических условий, стихийных бедствий или проводимой

политики в области охраны окружающей среды, исторических памятников и т.п. всех перечисленных выше доходов окажется недостаточно для покрытия запланированных в бюджете расходов. Примером могут служить города и поселки-курорты, города-исторические и архитектурные заповедники и др.¹

Если данный канал поступлений в муниципальную казну окажется полностью недоступен, вышеобозначенная категория местных сообществ будет просто вынуждена прибегать к кредитным источникам финансирования своих текущих (или чрезвычайных расходов), что в современных условиях чревато самыми непредсказуемыми последствиями. Направляя кредитные ресурсы, носящие возвратный и возмездный характер, на погашение текущих расходов, муниципалитет рискует попасть в ситуацию долгового кризиса, которую на муниципальном уровне, в отличие от общегосударственного, через денежную эмиссию разрешить невозможно. Поэтому вполне оправданным является определенное ограничение сферы применения муниципального кредита. Его следует использовать только для финансирования инвестиционных проектов и ни в коем случае для покрытия текущих расходов местных бюджетов. Несоблюдение данного условия может привести лишь к ухудшению финансового положения муниципального образования, а в крайних случаях, даже стать причиной фактического банкротства органов местного самоуправления.

Поскольку допустить этого нельзя даже при условии весьма существенного бюджетного дефицита, органам местного самоуправления не остается другого выбора кроме самостоятельного поиска путей преодоления сложившейся в районе кризисной ситуации. Представляется, что одной из стабилизационных мер в данном случае могло бы стать более широкое привлечение к финансированию местных социально-экономических

¹ См. об этом: Морозова Т.Г. Региональная экономика. М.: ЮНИТИ, 1995. С. 27.

программ средств внебюджетных фондов, являющихся составным элементом финансовой основы местного самоуправления.

Внебюджетные фонды формируются за счет источников, не подлежащих обязательному зачислению в местный бюджет (добровольных взносов предприятий и населения, специальных сборов, доходов от аукционов, всевозможных штрафов, платежей, компенсирующих причиненный муниципальному образованию ущерб и т.п.), и поэтому не оказывают существенного влияния на изменение доходной базы территориального бюджета. Вместе с тем средства этих фондов могут способствовать разрешению многих проблем, стоящих сегодня перед местными органами власти.

Мобилизованные в муниципальные внебюджетные фонды средства могут быть направлены на погашение:

1. расходов муниципалитета, связанных со строительством объектов социально-бытового назначения;
2. расходов органов местного самоуправления, связанных с поддержкой предпринимательских структур на подведомственной им территории;
3. расходов, связанных с увеличением текущих расходов бюджета (за исключением лимитированных расходов), а также для финансирования плановых затрат в случае невыполнения планового размера доходов;
4. расходов, связанных с перерасходами установленных смет и нормативов и т.п.¹

На наш взгляд, в нынешних условиях практически повсеместного замораживания муниципального жилищного строительства, одним из весьма перспективных направлений экономической деятельности местных органов власти в этой области могло бы стать создание муниципальных внебюджетных фондов развития жилищной сферы. Органы местного самоуправления получили право на создание данных фондов на основании

¹ Муниципальный менеджмент. /Т.Г. Морозова, М.П. Победина, Г.Б. Поляк и др.; под ред. Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ, 1997. С. 232.

Указа Президента РФ "О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищного строительства" от 24 декабря 1993 г.

В случае создания муниципалитетом фонда развития жилищной сферы, из него могли бы финансироваться строительство жилья, строительство и ремонт объектов ЖКХ, строительство объектов социальной инфраструктуры, социальная поддержка малоимущих групп населения в части оплаты строительства и содержания жилья и т.п. Данная мера способствовала бы решению жилищной проблемы в муниципальном образовании и улучшению внешнего облика его территории без расходования на эти цели средств местных бюджетов.

Заметим, что финансирование жилищного строительства - это только одно из возможных направлений привлечения внебюджетных средств для решения задач экономического развития муниципальных образований. За счет средств целевых внебюджетных фондов могут финансироваться и другие не менее важные сферы деятельности муниципалитетов, например, природоохранные мероприятия, поддержка малоимущих слоев населения, развитие производственной инфраструктуры территории и т.д.

При этом, однако, не следует забывать и о том, что помимо денежных фондов органов местного самоуправления (бюджетных и внебюджетных) на развитие местной производственной и социальной инфраструктуры существенное влияние могут оказывать и средства субъектов хозяйствования, расположенных в границах муниципального образования. К таким средствам относятся финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности, а также финансовые ресурсы предприятий, фирм, организаций иных форм собственности, используемые ими на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов территории.¹

¹ Муниципальный менеджмент./Т.Г. Морозова, М.П. Победина, Г.Б. Поляк и др.; под ред.Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ, 1997. С. 213.

Главным источником формирования средств предприятий, предназначенных для финансирования социально-бытовой инфраструктуры, является их прибыль. Из прибыли, которая остается в распоряжении предприятий после уплаты налогов, формируются целевые фонды. За счет средств этих фондов коллективы предприятий и имеют возможность удовлетворять свои потребности в жилье, социально-культурных и бытовых услугах.

Еще в так называемый "советский" период нашей истории субъекты хозяйствования для социальной поддержки своих работников активно строили и приобретали дома отдыха, пионерские лагеря, жилые дома, квартиры, медицинские учреждения и многие другие объекты социально-бытового назначения. Данная практика привела к тому, что к началу 90-х годов, особенно в новых городах, возникших на базе строящихся предприятий, почти вся социальная инфраструктура оказалась в ведомственном подчинении. С переходом страны к системе рыночных отношений содержание социальных объектов стало весьма обременительным для приватизированных предприятий. В итоге, большой их объем, как мы уже отмечали, был передан на баланс органов местного самоуправления. Только за 1993-1997 гг. в целом по России было передано в муниципальную собственность: жилого фонда - около 80 %, яслей и детских садов - 76 %, медицинских учреждений - 82 %, спортивных сооружений - 84 %, лагерей для летнего отдыха детей - 75 %, санаториев - 70 %, профилакториев - 60 %. В сельской местности, хотя процесс передачи социальной инфраструктуры и не был столь масштабен, как в городах, тем не менее за шесть лет с момента принятия постановления Правительства РФ "О порядке реорганизации колхозов и совхозов" органами местной власти от сельскохозяйственных предприятий было принято 19 % жилого фонда, 36 %- дошкольных учреж-

дений, 38 % - общеобразовательных школ, 21 % - клубов и домов культуры.¹

Однако даже, несмотря на столь масштабные объемы муниципализации социальных объектов ведомственного подчинения, за счет прибыли промышленных, строительных, транспортных и других предприятий в наши дни продолжают осуществлять покрытие своих убытков еще множество объектов жилищно-коммунального, бытового и социально-культурного назначения.

Более того, объемы данного финансирования имеют постоянную тенденцию к увеличению по мере роста промышленного производства и выхода страны из экономического кризиса. Причина этого проста. Развитие в городских поселениях промышленности сопровождается, как правило, ростом числа их жителей. И то, и другое ведет к увеличению нагрузки на городские коммуникации, что требует их реконструкции и увеличения эксплуатационных расходов. Однако поскольку местные органы власти не всегда располагают для этого необходимыми ресурсами, они вынуждены обращаться за помощью к предприятиям, расположенным на подведомственной им территории.

Уже сегодня многие промышленные предприятия берут на себя заботы по прокладке и поддержанию в рабочем состоянии дорог и тротуаров вдоль своих объектов, освещению и озеленению прилегающих к ним территорий, ремонту транспортных, водопроводно-канализационных и других коммуникаций. Во многих городах для координации такой помощи созданы советы директоров предприятий, на которых решается вопрос о вкладе каждого предприятия в финансирование общегородских мероприятий.²

Таким образом, очевидно, что в условиях регулирования пропорций развития экономики страны на основе спроса и предложения местный

¹ Демьяненко А.Н., Обушенков А.Л. Указ. соч. С. 123.

² См. об этом: Муниципальный менеджмент / Т.Г. Морозова, М.П. Победина, Г.Б. Поляк и др.; под ред. Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ, 1997. С. 230.

бюджет постепенно перестает быть единственным источником финансирования социально-культурной и экономико-производственной сферы муниципальных образований. Для этих целей начинают активно использоваться и другие элементы системы местных финансов, в частности, средства муниципальных внебюджетных фондов и субъектов хозяйствования. При этом местные бюджеты больше рассматриваются как источник финансирования определенного гарантируемого государством минимума удовлетворения потребностей в услугах народного образования, здравоохранения и культуры для всех слоев населения, а также как инструмент экономического стимулирования граждан, работающих в бюджетных учреждениях. Остальные элементы системы местных финансов - как источник дополнительного воздействия на местную инфраструктуру, способствующий комплексному решению задач социально-экономического развития муниципальных образований.

Анализом финансовых отношений на муниципальном уровне мы завершаем рассмотрение вопроса о содержательной стороне и механизме формирования экономических основ местного самоуправления в Российской Федерации. Хотя данный анализ и не претендует на исчерпывающую полноту, он позволяет сформировать довольно четкое представление о современном состоянии финансово-экономической базы местных органов власти в нашей стране и определить основные направления ее дальнейшего развития. В этом отношении уместно заметить, что состояние экономических основ местного самоуправления в России во многом обусловлено особенностями переходного периода, в котором на данный момент находится отечественная экономическая система.

В условиях перехода государства на рыночные основы хозяйствования происходит закономерное перераспределение полномочий, собственности, финансовых ресурсов между различными субъектами экономических отношений: органами государственной власти, органами местного

самоуправления, предпринимательскими структурами и т.д. Каждый из этих субъектов имеет свои определенные функции, и поэтому заинтересован в получении как можно большего объема ресурсов для их выполнения. Однако поскольку любая экономическая система функционирует в условиях объективной ограниченности ресурсов, в процессе их перераспределения происходит естественное столкновение разнонаправленных интересов вышеназванных субъектов. Так рождаются экономические противоречия, через развертывание которых и развивается экономическая система.

В стабильной экономической ситуации данные противоречия не столь ощутимы, поскольку процесс первичного распределения ресурсов в системе уже завершен и интересы различных экономических субъектов в значительной степени удовлетворены. В России распределение ресурсов между субъектами экономических отношений проходит первоначальную стадию, а, следовательно, интересы многих из этих субъектов довольно остро противопоставлены друг другу. Подобное противопоставление интересов при ограниченном объеме ресурсов может стать источником дисбаланса экономической системы, выражающегося в неадекватном распределении ресурсов в соответствии с функциями экономических субъектов. При этом одни субъекты получают в свое распоряжение достаточный для выполнения своих функций объем ресурсов, другие - оказываются наделенными ими не в полной мере. Экономика России сегодня пребывает именно в таком состоянии. Ряд экономических субъектов в нашей стране до сих пор страдает недостатком ресурсного обеспечения. Не являются в этом отношении исключением и органы местного самоуправления.

В результате приватизации государственного и муниципального имущества и перераспределения государственной собственности и налоговых источников между различными уровнями власти интересы органов местного самоуправления оказались существенно ущемлены. На местный уровень были переданы в основном бюджетообременительные объекты

собственности и абсолютно незначительные налоговые источники. Это поставило органы местного самоуправления в полную экономическую зависимость от федеративного центра и соответствующего субъекта Федерации, что весьма негативно отразилось на социально-экономической обстановке в муниципальных образованиях.

В соответствии с Федеральной программой государственной поддержки местного самоуправления данная негативная ситуация в целом по стране должна была быть преодолена еще к концу 1998 года. Однако финансовый кризис, разразившийся 17 августа 1998 г., внес свои коррективы в сроки осуществления программы, в связи с чем постановлением Правительства РФ от 5 сентября 1998 г. № 1034 второй, "экономический" этап муниципальной реформы был продлен еще на один год.¹ Учитывая же сложность экономической ситуации в стране, можно предположить, что вопрос укрепления экономических основ местного самоуправления еще долгое время будет оставаться основным и самым сложным вопросом муниципальной реформы. Для его полного разрешения потребуются не один год работы и консолидация усилий всех трех уровней власти.

При этом федеральным органам, как представляется, основной акцент имеет смысл сделать на совершенствовании системы местного налогообложения. Причем в данном случае вариант с введением каких-либо дополнительных местных налогов или увеличением ставок уже существующих платежей является абсолютно неприемлемым. В наших специфических условиях, когда средний доход на душу населения в реальном выражении колеблется вокруг 40% от уровня 1991 г. и не превышает 20% соответствующего американского показателя,² а рентабельность большинства предприятий продолжает оставаться чрезвычайно низкой, увеличение налоговой нагрузки на юридических и (или) физических лиц не в со-

¹ Постановление Правительства РФ "О внесении изменений в Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления, утвержденную постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251" // Российская газета. 1998. 16 сентября.

² Талонов А. Финансовые аспекты жилищно-коммунальной реформы // РЭЖ. 1997. № 8. С. 30.

стоянии повысить доходности местных бюджетов. Напротив, сегодня это может лишь окончательно подорвать основы муниципального хозяйства и усугубить социальную напряженность на местах. Думается, что в данной ситуации более целесообразным было бы частичное перераспределение некоторых налоговых источников между уровнями власти в пользу органов местного самоуправления, а также закрепление за местными бюджетами на постоянной основе отчислений от регулирующих доходов, стабильно поступающих на местный уровень.

Не менее важную часть работы в области укрепления экономических основ местного самоуправления предстоит сегодня выполнить органам государственной власти субъектов РФ. Их основная задача видится в разработке реальных практических механизмов наделения органов местного самоуправления прочной материально-финансовой базой. В качестве таких механизмов могут выступать: эффективные способы наделения органов местного самоуправления доходобразующей муниципальной собственностью, меры по совершенствованию практики внутрирегиональных межбюджетных отношений, комплекс мер по стимулированию деловой активности на местах и т.п.

Как видим, задачи в области укрепления экономических основ местного самоуправления, стоящие перед федеральными и региональными органами государственной власти, сложны и многоплановы. Их выполнение, несомненно, будет способствовать расширению экономического потенциала муниципальных образований и приближению отечественной системы местного самоуправления к ее нормативной (конституционной) модели. Однако меры по реализации данных задач носят в основном стратегический характер, и поэтому на серьезные результаты в данном случае можно рассчитывать лишь в отдаленной перспективе. Органам же местного самоуправления для нормальной работы материально-финансовые средства нужны уже сегодня. Все это вынуждает муниципальные структуры

более активно вливаться в хозяйственный оборот и заниматься поиском “внутренних” технологий развития своей экономической базы.¹

Опыт многих постсоциалистических государств свидетельствует, что в условиях трансформации экономической системы к рыночному типу, когда процесс перераспределения собственности и финансовых ресурсов между уровнями власти еще не завершен, вариант саморазвития муниципальных образований (при котором существенный объем необходимых им средств муниципалитеты пытаются создавать и зарабатывать самостоятельно) становится неизбежным и единственно верным подходом, позволяющим сформировать в стране прочные экономические основы местного самоуправления.

В Российской Федерации ряд крупных территориальных образований (например, г. Шлиссельбург, Дзержинский, Благовещенск, Таганрог и др.²) на протяжении нескольких последних лет пытаются идти именно по такому пути. Действующее законодательство предоставляет им такую возможность. В нем уже сегодня предусмотрен довольно широкий спектр экономических механизмов, разумное использование которых местными властями может привести к укреплению экономической самостоятельности муниципальных образований. Однако к выбору этих механизмов следует подходить очень взвешенно, критически, помня, что не все из них с равной степенью эффективности могут быть использованы в любое время и в любом муниципальном образовании.

Например, в условиях переходной экономики многие направления финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти оказываются менее перспективными, чем в развитой рыночной среде. В сельской местности возможности муниципалитетов по приращению собственной экономической базы, как правило, менее значительны, нежели в городских агломерациях. Финансовый кризис, в отличие от стабильной ситуации,

¹ Об этом: Стройгина М. Местное самоуправление и развитие территорий// Вопросы экономики. 1994. № 5. С. 133-140.

² Савранская О.Л. Правовые основы местного самоуправления// СоЦис. 1997. № 1. С.118.

придает муниципальным финансово-кредитным отношениям малоустойчивый характер. Перечень подобных ограничений при желании может быть продолжен.

Однако сам факт их существования является неоспоримой данностью, и поэтому не требует специальных пояснений. Куда более интересным с позиций проводимого нами научного исследования является анализ целесообразности реализации в современных экономических условиях различных направлений финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, а также определение наиболее устойчивых во времени и пространстве (в зависимости от месторасположения муниципального образования) технологий эффективного и прибыльного использования внутренних ресурсов муниципальных территорий.

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1. Организация системы эффективного предпринимательства на муниципальном уровне как фактор укрепления экономических основ местного самоуправления

Более чем столетний опыт деятельности органов местного самоуправления в западноевропейских странах и в дореволюционной России свидетельствует, что местное самоуправление только тогда превращается в систему, обладающую реальными полномочиями и возможностями для решения по существу вопросов местного значения, когда обретает прочную материально-финансовую базу для своей деятельности.

С сожалением приходится констатировать, что на сегодняшний день в России большинство органов местного самоуправления продолжает оставаться бесправными во многих экономических вопросах: они не располагают ни материальными, ни финансовыми средствами в минимально необходимом объеме для выполнения возложенных на них задач.

Хроническая нехватка средств у муниципалитетов, вызванная обвальной передачей полномочий на местный уровень без их адекватного материально-финансового обеспечения, заставляет местные органы власти самостоятельно заниматься поиском технологий устойчивого развития своей экономической базы. При этом под технологией развития экономических основ местного самоуправления мы понимаем совокупность приемов формирования и эффективного использования материально-финансовых ресурсов местных органов власти или, точнее, определенный порядок действий по реализации предоставленных органам местного самоуправления прав в финансово-хозяйственной сфере, способствующий укреплению экономической базы муниципалитетов.

Несколько более сложным является раскрытие содержания понятия “развитие” экономических основ местного самоуправления.

На наш взгляд, применение понятие “развитие” к категории “экономические основы местного самоуправления” может быть представлено в виде нескольких подходов. Из них, с позиций проводимого нами исследования, наибольший интерес представляют два, когда развитие финансово-экономической базы муниципального образования это:

1) выход объекта на новый качественный уровень (интенсивное) через проявление воли субъекта, расположенного внутри (эндогенное) муниципального образования, т.е. преимущественно через органы местного самоуправления;

2) увеличение количественных показателей уже имеющихся форм организации жизнеобеспечения (экстенсивное) за счет внешнего воздействия (экзогенное), т.е. на основании решений органов государственной власти.¹

При первом подходе процесс развития экономических основ местного самоуправления - это процесс, в значительной степени определяемый волей субъекта, находящегося внутри муниципального образования (местных органов власти). При втором подходе анализируемое нами понятие содержит процесс изменений преимущественно под воздействием внешних сил. Таким образом, и первый, и второй подходы определяют некий закономерный процесс изменений состояния экономических основ местного самоуправления, однако, в первом случае в большей степени предполагается проявление осознанной воли основного субъекта муниципальных экономических отношений - местных органов власти, во втором случае процесс развивается преимущественно под воздействием внешних обстоятельств (независимо от воли муниципальных структур).

Это означает, что, передавая часть своей собственности и финансовых ресурсов на местный уровень, органы государственной власти способ-

¹ Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Указ. соч. С. 100.

ствуют развитию экономических основ местного самоуправления. Однако направление данного развития задается преимущественно извне, что существенно ограничивает возможности местных органов власти влиять на состояние дел в подведомственном им хозяйстве. Данная практика, как уже было отмечено, идет вразрез с принципами автономной модели местного самоуправления, реализуемой в нашей стране, и не обеспечивает муниципальным структурам должной самостоятельности в решении местных проблем. В связи с этим напрашивается естественный вывод, что в условиях современной России, более научной трактовкой понятия “развитие” экономических основ местного самоуправления следует считать то его определение, которое вписывается в рамки первого подхода, т.е. отражает процесс укрепления экономического потенциала муниципальных образований самими органами местного самоуправления.

В последнее время в экономической печати все чаще можно встретить термин “устойчивое развитие”, который берет свое начало с международной конференции, проходившей в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Как известно, на этой конференции основное внимание было уделено вопросам экологии. В результате, в научных кругах под устойчивым стали понимать экономически поступательное развитие, или устойчивость темпов экономического роста (по некоторым оценкам, не более 2-3 % в год), при котором уровень давления на окружающую среду компенсировался бы темпами самовосстановления ее качеств¹.

По нашему мнению, в отношении категории “экономические основы местного самоуправления” термин “устойчивое развитие” имеет смысл понимать более широко, не просто как достижение гармонии местных сообществ с окружающей средой при осуществлении воспроизводственного процесса, а как формирование прочной финансово-экономической базы местных сообществ с учетом интересов и потребностей будущих поколе-

¹ Батурин Л.А., Игнатов В.Г., Кокин А.В. Экономика и управление природопользованием. Ростов-на-Дону, 1996. С. 88.

ний. При этом в ходе нашего дальнейшего исследования под устойчивостью мы будем прежде всего понимать степень сопротивляемости конкретного направления экономической деятельности муниципалитета внешним и внутренним негативным политическим и экономическим факторам.¹

Таким образом, из всего вышесказанного следует, что устойчивое развитие экономических основ местного самоуправления - это процесс укрепления местными органами власти своего экономического потенциала путем применения технологий, отличающихся наибольшей сопротивляемостью негативным экономическим и политическим факторам и приносящих наименьший ущерб природной среде территории.

Действующее российское законодательство предоставляет органам местного самоуправления право осуществлять самостоятельную финансово-хозяйственную деятельность в различных направлениях: активно использовать муниципальную собственность, создавать муниципальные предприятия, определять порядок и условия приватизации на местах, осуществлять внешнеэкономическую деятельность, участвовать в кредитных отношениях и т.п. Потенциально каждое из перечисленных направлений экономической деятельности муниципалитетов может стать источником укрепления экономических основ местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании. Однако в конкретных условиях разработка некоторых из этих направлений вполне может оказаться нецелесообразной, т.е. экономически невыгодной или даже убыточной для местных органов власти. Поэтому сегодня при осуществлении поиска новых возможностей укрепления экономического потенциала муниципальных образований органам местного самоуправления имеет смысл проявлять не только максимум экономического творчества, но и разумную деловую осмотрительность.

¹ См. об этом: Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Указ. соч. С. 104.

В русле сказанного особую актуальность приобретает критическая оценка различных направлений предпринимательской деятельности местных органов власти, а также выявление наиболее привлекательных с позиций муниципалитетов сфер партнерства муниципальной власти и бизнеса. Данные направления экономической деятельности органов местного самоуправления, согласно сложившейся во всем мире терминологии, можно считать составными элементами более объемного понятия - муниципальное предпринимательство, под которым понимается совокупность разнообразных форм хозяйственной деятельности местных органов власти.¹

Мы сознательно принимаем в качестве источника развития экономических основ местного самоуправления не всю систему муниципального предпринимательства в целом, а лишь ту ее сферу, которая наиболее конкурентоспособна и рентабельна в рыночных условиях. Необходимость использования данного подхода обусловлена сложным характером системы муниципального предпринимательства, вбирающей в себя как чисто предпринимательские, так и общественные свойства - обязанность местных органов власти удовлетворять общественные потребности.²

Ранее мы уже отмечали, что удовлетворение общественных интересов осуществляется через механизм предоставления населению муниципальных образований общественно значимых товаров и услуг. Данные товары по-разному соотносятся с рыночным механизмом. Некоторые из них имеют "чисто общественное значение", и поэтому выводятся из под действия рыночных законов. К таким товарам следует отнести услуги по обеспечению внутренней безопасности, организации управления и тому подобные общественные услуги, характерными особенностями которых являются их внешний по отношению к экономике характер и невозможность полного присвоения индивидуальными и коллективными потребителями.

¹ Демьяненко А.Н., Обушков А.Л. Указ. соч. С. 134.

² См. подробнее: Клинова М.В. Государственное предпринимательство в странах ЕС. М.: Наука, 1998.

Другие товары в принципе попадают под действие рыночного механизма, но при их предоставлении рынок обнаруживает свое несовершенство, т.е. он оказывается не в состоянии полностью удовлетворить потребность в данных товарах и услугах. К числу таких товаров относится большинство социальных услуг (образование, здравоохранение и т.п.).¹

Производство вышеобозначенных товаров и услуг имеет огромное социальное значение для населения муниципальных образований. Однако сам процесс их производства изначально является убыточным. Предпринимательская инициатива муниципалитетов направлена здесь, главным образом, на сокращение затрат, а не на получение прибыли. Поэтому, нам представляется, что считать данный процесс источником развития экономических основ местного самоуправления можно лишь с большой долей условности.

Другое дело, производство товаров и услуг, имеющих характер естественных монополий (энергетика, коммунальные услуги, связь, общественный транспорт). Эти товары, характеризуемые как "квазиобщественные"², также предназначены для удовлетворения общественных потребностей местных коллективов, однако, вполне вписываются в систему рыночных отношений. При грамотной организации, их производство может осуществляться на уровне покрытия себестоимости, а в некоторых случаях - даже приносить определенную прибыль муниципалитетам.

Кроме того, законодательство России наделяет органы местного самоуправления правом осуществлять и некоторые чисто рыночные операции (создавать муниципальные банки, получать и выдавать кредиты, продавать и сдавать в аренду имущество, размещать муниципальные заказы, стимулировать развитие малого бизнеса и т.п.).

¹ Об этом: Демьяненко А.Н., Обушенков А.Л. Указ. соч. С. 132-133.

² Там же. С. 133.

Таким образом, последние два направления хозяйственной деятельности местных органов власти способны приносить муниципалитетам определенную материальную выгоду, т.е. служить источником укрепления экономического потенциала муниципальных образований, что, на наш взгляд, делает их элементами системы муниципального предпринимательства^в, наиболее соответствующими сущности понятия “развитие экономических основ местного самоуправления”. В связи с этим все наше дальнейшее исследование будет посвящено рассмотрению именно конкурентоспособной, прибыльной сферы предпринимательской активности муниципалитетов, или, точнее сказать, выявлению в ней наиболее эффективных и прибыльных технологий финансово-хозяйственной деятельности муниципальных структур, применимых в современных условиях и способных обеспечить развитие экономической базы местного самоуправления в будущем.

Принимая во внимание кризисную ситуацию в финансовой сфере экономики России, особенно обострившуюся после событий 17 августа 1998 г., оценку технологий развития экономических основ местного самоуправления на предмет их целесообразности и устойчивости, на наш взгляд, имеет смысл начать именно с финансово-кредитного направления деятельности местных органов власти.

Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” наделяет органы местного самоуправления довольно обширными правами в области кредитных отношений, а именно, позволяет им выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и другие финансово-кредитные учреждения (ст. 42).

Еще совсем недавно местные органы власти весьма активно пользовались данными правами. Например, до начала августовского кризиса 1998 г. широкое распространение в России имели методы облигационного финансирования местных бюджетов. По данным А. Шадрина, к октябрю

1995 г. муниципальные облигации, предназначенные для погашения текущих расходов (дефицита) местных бюджетов или финансирования собственных программ и капиталоемких проектов муниципалитетов, были выпущены на территории 60% субъектов РФ.¹ Выходя на рынок капиталов с муниципальными долговыми обязательствами, органы местного самоуправления путем формирования долгосрочной задолженности успешно разрешали свои текущие проблемы. Это сулило механизму внутренних территориальных заимствований продолжительную жизнеспособность и широкие перспективы развития. Данное положение приводилось в качестве основного вывода-прогноза в работах целого ряда ученых.² Однако на практике все оказалось несколько иначе. Падение инвестиционной привлекательности государственных ценных бумаг, изначально являвшихся в нашей стране основным источником обеспечения муниципальных займов, послужило причиной практически полного замораживания рынка муниципальных облигаций в посткризисный период.

Общезвестно, что главным условием осуществления любого займа является надежная гарантия его обеспечения. Система гарантий выполнения обязательств по муниципальным займам может включать в себя различные виды активов и имущественных прав. Основные из них - бюджетные средства и имущество, находящееся в собственности местных властей. Однако не секрет, что в условиях тотальной дефицитности местных бюджетов, бюджетные гарантии муниципальных займов являются малопривлекательным покрытием вложений инвесторов. Залог недвижимости инвесторы также не склонны рассматривать как надежную и достаточную гарантию займа: возникает проблема адекватной и оперативной реализации этого имущества.³

¹ Шадрин А. Перспективы развития рынка муниципальных облигаций// Вопросы экономики. 1996. № 9. С. 110.

² Демьяненко А.Н., Обушенков А.Л. Указ. соч. С. 124-125, 128; Шадрин А. Указ. соч. С. 109-110.

³ Лексия В., Швецов А. Региональные и местные займы в контексте финансово-бюджетной реформы// РЭЖ. 1998. № 6. С. 18.

Из данного положения муниципальными структурами еще в начале муниципальной реформы был найден довольно простой выход - создание дополнительных гарантий муниципальных займов путем вложения части привлеченных средств в высокодоходные финансовые активы. Наибольшую доходность и надежность на фондовом рынке в тот период имели федеральные ценные бумаги. Они то и стали основным источником формирования гарантийных фондов по муниципальным займам. Таким образом, жизнеспособность муниципальных займов в России обеспечивалась, главным образом, путем образования "маленьких финансовых пирамид" вокруг "большой пирамиды ГКО", что одновременно делало систему муниципальных заимствований абсолютно не устойчивой, т.е. напрямую подверженной общеэкономическим колебаниям.

В связи с этим, события 17 августа 1998 г. самым непосредственным образом отразились на состоянии дел на рынке муниципальных ценных бумаг. Замораживание и последовавшая вслед за ним реструктуризация ГКО и ОФЗ лишили органы местного самоуправления основного источника предоставления гарантий по своим обязательствам. В итоге, основная масса муниципалитетов страны была вынуждена отказаться от механизма привлечения дополнительных средства в бюджеты территорий через эмиссию ценных бумаг.

В современных условиях, когда доверие инвесторов к системе внутренних заимствований существенно подорвано, а надежность и высокая ликвидность государственных ценных бумаг остались в прошлом, произвести муниципальный заем может позволить себе лишь то муниципальное образование, которое имеет в своем активе бездефицитный (или малодефицитный) бюджет и обширный комплекс доходобразующей муниципальной собственности. Однако, поскольку таких муниципальных образований в России сегодня единицы, данное направление экономической деятельности муниципалитетов мы бы рекомендовали рассматривать как по-

тенциально возможное, применимое только в стабильной экономической ситуации.

Наряду с проблемой облигационного финансирования местных бюджетов, в научной литературе последних лет не менее активно обсуждался вопрос о целесообразности создания в нашей стране разветвленной сети муниципальных банков.

В связи с отсутствием отдельного нормативного документа, регламентирующего данную сферу предпринимательской деятельности муниципалитетов, четкое определение понятие “муниципальный банк” сформулировать сегодня довольно сложно. Несмотря на то, что Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” разрешает органам местного самоуправления создавать муниципальные банки, их правовой статус по сей день не совсем ясен. К сожалению, о муниципальных банках ничего не говорится и в Федеральном законе “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

Еще в 1993 году постановлением Верховного Совета РФ муниципальный банк был определен как коммерческий банк, одним из учредителей (участников) которого выступает соответствующий орган местного самоуправления. Однако, на наш взгляд, это не совсем точное определение, так как при подобной формулировке такой банк по принадлежности может считаться не только муниципальным. В данном отношении мы разделяем позицию, отстаиваемую В.А. Ясюнасом, в соответствии с которой банк может считаться муниципальным лишь в том случае, если он учрежден органами местного самоуправления, а те, в свою очередь, имеют контрольный пакет акций такого банка.¹

На сегодняшний день в России процесс создания муниципальных банков пока не получил широкого развития. Тем не менее, отдельные при-

¹Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 79.

меры разработки данного направления коммерческой деятельности муниципалитетов, в регионах все же имеются.

При принятии решения о создании муниципального банка учредители (органы местного самоуправления), как правило, руководствуются двумя основными целями: первая - уменьшение риска при хранении бюджетных средств, вторая - их приращение. Теоретически, создание муниципальных банков сулит местным органам власти немало выгод. Например, таким образом могла бы быть решена проблема нехватки наличных денег, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления, а следовательно, сокращены сроки задержки заработной платы работникам бюджетной сферы данного муниципального образования, а также выплат пособий и пенсий остальным категориям граждан, проживающим на территории муниципалитета. Кроме того, создание муниципальных банков могло бы способствовать формированию благоприятных условий для кредитования местного хозяйства, поскольку аккумулированные им средства с необходимостью должны были бы использоваться на нужды муниципального образования, даже несмотря на то, что финансирование или кредитование того или иного предприятия могло бы стать причиной уменьшения прибыли банка. Как известно, кредитные организации других форм собственности в таких операциях предпочитают не участвовать.

Однако на практике создание муниципального банка сопряжено с целым рядом трудностей, преодолеть которые основная масса муниципальных образований России в современных условиях не в состоянии. В качестве таких сдерживающих факторов, на наш взгляд, следует прежде всего назвать отсутствие у муниципалитетов достаточных средств для формирования уставного капитала банка, а также периодические кризисы всей банковской системы страны, которые без потерь не удастся перенести даже крупным и весьма известным коммерческим банкам, не говоря уже о более мелких кредитных организациях.

В связи с этим, думается, что в малых городах сегодня вряд ли есть все необходимые условия для подобного рода деятельности. Поэтому здесь администрации целесообразнее, видимо, не создавать свою кредитную организацию, а приобрести пакет акций одного из действующих наиболее устойчивых банков, что позволит ей участвовать в управлении и получать долю прибыли, не рискуя оказаться на грани банкротства в случае возникновения непредвиденных обстоятельств.

Однако вполне возможно и другое решение данного вопроса. За него сегодня выступают многие главы местного самоуправления и представители научных кругов.¹ Суть данного решения заключается в создании единого общероссийского муниципального банка, участниками которого в равных долях могли бы стать органы местного самоуправления, государство как гарант устойчивости банка и в какой-либо доле (по оценкам специалистов, около 30 %) частные структуры. Тогда в малых городах было бы достаточно открывать филиалы такого банка. На наш взгляд, данный вариант решения проблемы является наиболее предпочтительным в сложившейся ситуации. Он не потребует от муниципальных образований существенных затрат на выполнение, однако, позволит местным органам власти максимально уменьшить риск, возникающий при хранении их средств на банковских счетах, а также предоставит им возможность получать стабильный доход в виде дивидендов от участия в уставном капитале банка и создаст необходимые условия для долгосрочного кредитования предприятий, расположенных на подведомственной им территории.

Помимо рассмотренных нами направлений финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, потенциально возможных в более стабильной экономической ситуации, имеет смысл проанализировать и те механизмы укрепления экономических основ местного самоуправления, которые являются наиболее применимыми в со-

¹ Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. Тула, 1997. С. 115-116; Юркова С., Широков А. Местное самоуправление: рыночный облик местной власти// Экономист. 1996. №1. С. 89-90.

временных условиях. Как показывает практика, наибольший экономический эффект местным органам власти сегодня приносит деятельность, связанная с эксплуатацией объектов муниципальной собственности, и в первую очередь, земли и недвижимости.

Аренда и продажа муниципального имущества являются в наши дни основными неналоговыми механизмами увеличения доходной базы местных бюджетов практически во всех муниципальных образованиях России. Например, в г. Ростове-на-Дону данные поступления ежегодно составляют в среднем около 3,5-4 % доходной части городского бюджета.¹ Низкие ставки арендной платы за земельные участки в черте города и постоянное уменьшение объемов муниципального имущества вследствие его продажи не позволяют надеяться на дальнейшее увеличение данной категории поступлений в бюджет территории. Однако, несмотря на довольно скромное место данных механизмов в системе технологий укрепления местных бюджетов, их значение не следует недооценивать. При своей малой доходности они обладают другим весьма важным достоинством - устойчивостью, что в условиях бюджетного кризиса является для муниципальных образований не менее ценным показателем.

С позиций укрепления экономической базы местных органов власти весьма важное значение продолжает иметь в наши дни и процесс приватизации муниципальной собственности. Только на современном этапе муниципальной реформы он приобретает несколько иную направленность. Если в начале девяностых годов приватизации подлежали в основном высококорентабельные муниципальные предприятия, способные приносить в муниципальную казну стабильный доход, то сегодня, когда таких предприятий в подчинении муниципалитетов практически не осталось, речь, в первую очередь, должна идти о приватизации убыточных хозяйственных объектов, находящихся на балансе местных властей и требующих постоянных

¹ Данные получены на основе анализа показателей доходной части бюджета г. Ростова-на-Дону за ряд последних лет.

бюджетных вливаний на поддержание их в функциональном состоянии. Дальнейшее содержание убыточных предприятий в нынешних условиях становления рыночных отношений представляется неперспективным и неэффективным с точки зрения деятельности муниципалитетов по обеспечению доходов местного самоуправления. Нерентабельные муниципальные предприятия должны самостоятельно искать пути выхода из кризиса, как и любые другие хозяйствующие субъекты. Поэтому их приватизация и перевод на полное самофинансирование являются сегодня для местных органов власти одними из первоочередных задач.

Понятно, что данное направление экономической деятельности органов местного самоуправления не принесет муниципалитетам существенных доходов при непосредственной продаже подобных объектов. Однако ценность предложенных мер заключается не в получении сиюминутной выгоды, а, скорее, в создании базы для увеличения будущих доходов муниципальных образований.

Естественно, для того, чтобы данные предприятия, оказавшись полностью вовлеченными в стихию рынка, не разорились в первые же месяцы своей самостоятельной деятельности, на начальном этапе им потребуется активная поддержка со стороны органов местного самоуправления. Однако, думается, что данная поддержка должна выражаться не в выделении из местных бюджетов дотаций на покрытие убытков приватизированных предприятий, а, например, в предоставлении им на льготных условиях муниципальных заказов, в привлечении внимания к данным предприятиям других потенциальных заказчиков, в оказании им бесплатных консультационных услуг и т.п.

Представляется, что в результате приватизации и продажи убыточных объектов собственности при условии сохранения профиля их деятельности в частном секторе, органы местного самоуправления смогут существенно сократить свои бюджетные затраты, повысить эффективность ис-

пользования местных финансов, усилить конкуренцию на подведомственной им территории, словом, сделать еще один важный шаг в направлении укрепления своей финансово-экономической базы.

Вообще, создание эффективной системы взаимоотношений местных органов власти с предприятиями различных форм собственности, с нашей точки зрения, является ключевым условием развития экономических основ местного самоуправления в России.

При этом, как мы уже отмечали, в процессе осуществления своих функций органы местного самоуправления вступают в экономические взаимоотношения с различными предприятиями, расположенными в границах муниципальных образований, - муниципальными, государственными, частными (см. Приложение 2). Наиболее подвластными воле муниципалитетов в этом смысле являются муниципальные предприятия, над деятельностью которых органы местного самоуправления осуществляют непосредственный контроль.

Однако важно подчеркнуть, что муниципальные предприятия - это не только источник доходов местных органов власти, но и основной потребитель финансовых ресурсов муниципалитетов. Особенно наглядно это видно при проведении соответствующей классификации муниципальных предприятий, которые в зависимости от степени доходности и характера предоставляемых товаров и услуг могут быть поделены на две основные категории:

- предприятия, деятельность которых изначально и неизбежно убыточна. К этой категории относятся унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления. На муниципальном уровне они выступают в форме учреждений и создаются для предоставления общественных товаров и услуг в отраслях социальной сферы муниципального образования (школы, больницы, детские сады и пр.). Огромная (до 60-70 %) часть бюджетных доходов муниципалитетов направляется на цели поддержания в

минимально работоспособном состоянии именно этих объектов муниципальной собственности ¹;

- предприятия, действующие на основе частичного или полного хозяйственного расчета, а также предприятия, учреждаемые в расчете на коммерческий успех. Данные хозяйствующие субъекты создаются в форме унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения. Направление их деятельности - предоставление квазиобщественных и "рыночных" товаров и услуг (предприятия ЖКХ, общественного транспорта, связи, торговли, общественного питания, финансово-кредитной сферы и т.п.). Определенная часть доходов подобных муниципальных предприятий может выступать в качестве источника финансирования местных бюджетов.²

Данная классификация наглядно демонстрирует, что деятельность всех муниципальных предприятий, расположенных в пределах территориального образования, связана между собой: доходы одних организаций в результате перераспределения ресурсов между различными отраслями экономики закономерно становятся источником покрытия расходов других. При этом, как мы уже отмечали, эффективность деятельности местных органов власти находится в прямой зависимости от соблюдения баланса между убыточными (бюджетообременительными) и доходообразующими (прибыльными) объектами муниципальной собственности.

Естественно, соблюдение подобного баланса, понимаемого буквально, - задача весьма сложная, если вообще выполнимая. Однако здесь имеется в виду не полное покрытие расходов убыточных предприятий и учреждений за счет доходов прибыльных муниципальных предприятий, а выполнение данного условия лишь в тех пределах, которые не обеспечены поступлениями от местных налогов и отчислениями от доходных источни-

¹ Алимурзаев Г. Местное самоуправление: к концептуальному обоснованию главных задач в сфере экономики// РЭЖ. 1999. № 3. С. 21; Поляков А. Муниципальной собственности - Законодательное признание// Российские регионы (местное самоуправление). 1998. № 16-17. С. 5.

² См. подробнее: Широков А., Юркова С. Возможности и условия финансирования муниципальных организаций// Экономист. 1997. № 7. С. 55; Демьяненко А.Н., Обушков А.Л. Указ.соч. С. 135-136.

ков органов государственной власти, закрепленными за органами местного самоуправления на постоянной или долгосрочной основе. Для установления такого баланса современным органам местного самоуправления потребуется приложить максимум усилий в направлении поиска возможностей увеличения состава прибыльных муниципальных предприятий при одновременном сокращении количества убыточных объектов муниципальной собственности, способных найти применение в частном секторе.

При этом в процессе выбора отраслей деятельности, в которых предполагается создавать или сохранять муниципальное предприятие, в принципе, следует исходить из той предпосылки, что любая частная структура, как правило, осуществляет предпринимательскую деятельность лучше (качество) и дешевле (цены, тарифы, издержки), нежели муниципальное предприятие. Этот тезис в настоящее время не требует специального доказательства, поскольку он уже многократно доказан самой жизнью. В подтверждение сказанному достаточно лишь привести следующий факт: при выполнении одинаковых коммунальных работ частный сектор в конкурентной среде производит вдвое меньше затрат, чем общественный. Экономия составляет 42 % при уборке мусора, 43 % при уборке улиц, 56 % при обслуживании освещения, 96 % при асфальтировании, 37 % при обрезке деревьев.¹

По этой причине во многих странах Европы муниципалитеты уже давно отказались от предпринимательской деятельности в таких, к примеру, отраслях, как городские и пригородные пассажирские перевозки, отопление, строительство жилья, строительство дорог и дорожные работы, которые в свое время считались задачами местных властей.

В настоящий момент эта тенденция отказа от занятия хозяйственной деятельностью продолжается, в частности, в таких сферах, как снабжение городов электроэнергией, переработка мусора, водоснабжение и другие.

¹ Куликов В., Талонов А. Сколько ЖЭК ни корми...// Российская газета. 1997. 11 марта. С.11.

Опыт показывает, что перенесение этой деятельности в сферу частной экономики при условии достаточного контроля за ней, а также за расходованием муниципальных средств, выделяемых для такой деятельности, дает большой положительный эффект. Это выражается, с одной стороны, в улучшении качества товаров и услуг и большей экономичности (снижение издержек ведет во многих случаях и к снижению тарифов и цен), с другой стороны, муниципалитет высвобождается от необходимости содержать данное предприятие, а, следовательно, получает возможность в большем объеме финансировать другие направления своей деятельности.¹

Вышеобозначенные положения наверняка имеет смысл использовать и в российской практике муниципального строительства. Однако подходить к реализации данного проекта отечественным муниципалитетам мы бы рекомендовали очень взвешенно. Вряд ли в современных условиях есть необходимость повсеместно приватизировать, например, муниципальные транспортные и коммунальные предприятия. Повышение цен на воду, электроэнергию, газ, проезд на городском транспорте способствовало резкому увеличению их доходов, ставших в наше сложное время одним из немногих стабильных источников пополнения муниципальной казны.² При этом доходность многих из этих предприятий в перспективе будет возрастать, т.к. в соответствии с Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства России³ к 2003 г. в стране предполагается ввести режим стопроцентной оплаты населением коммунальных услуг, что позволит предприятиям, оказывающим их, окончательно коммерциализировать свою деятельность.

В то же время, увеличение рыночных цен на стройматериалы при одновременном их падении на готовое жилье, обострило кризисное состояние подавляющей части строительных предприятий, находящихся в муни-

¹ Маркварт Э. Указ. соч. С. 4-5.

² Об этом: Семенова Е., Степанова В. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления// Экономист. 1997. № 5. С.

³ Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации// Строительная газета. 1997. №22 (30 мая).

ципальной собственности. Поэтому, как нам представляется, в отношении данной категории муниципальных предприятий местным органам власти сегодня было бы вполне целесообразно проводить политику приватизации. Это позволило бы органам местного самоуправления существенно сократить бюджетные расходы на финансирование данной отрасли муниципального хозяйства. Удовлетворение же потребностей жителей в услугах данных предприятий муниципалитеты могли бы осуществлять и на договорной основе, что, следует заметить, в большей степени соответствовало бы самой природе рыночных отношений.

Рассматривая различные сферы проявления предпринимательской активности муниципальных структур, имеет смысл обратить внимание и на предоставленную органам местного самоуправления законодательством возможность участвовать в качестве соучредителя при создании предприятий с долевой собственностью. Помимо органов местного самоуправления участие в создании таких предприятий принимают и немunicipальные хозяйствующие субъекты (частные предприятия, некоммерческие организации, государственные органы управления и т.п.). Подобные предприятия могут иметь различные организационно-правовые формы: товарищества, общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества (со 100-процентным муниципальным капиталом, с контрольным пакетом акций у муниципалитета, с "золотой" акцией у местных органов власти). При этом муниципалитет, наряду с другими партнерами, получает полное право на участие в прибылях такого предприятия и в управлении его деятельностью. Данная хозяйственная практика сегодня имеет место во многих муниципальных образованиях России. Например, в г. Ростове-на-Дону городская администрация с целью повышения уровня собственных доходов местного бюджета за несколько последних лет участвовала в создании 28

таких предприятий.¹ Это позволило ей только в 1998 г. привлечь в городской бюджет дополнительно свыше 180 тыс. руб.²

Как видим, границы проявления предпринимательской активности органов местного самоуправления сегодня весьма широки. Однако общественные функции, выполняемые муниципалитетами, не позволяют им трансформироваться в сугубо предпринимательские структуры. К счастью, этого от них и не требуется. Ведь органы местного самоуправления - это органы власти, а, как нами было уже замечено, экономическую основу любой власти составляют прежде всего налоговые источники. В предыдущей главе мы уже говорили о том, что в условиях снижения жизненного уровня подавляющей части населения нашей страны повышение ставок налоговых платежей или введение дополнительных налогов не в состоянии обеспечить рост доходов муниципалитетов. На наш взгляд, налоговые поступления в России смогут стать по-настоящему надежным и устойчивым источником развития экономической базы местного самоуправления только тогда, когда наметятся существенные сдвиги в укреплении налогового потенциала территорий. Поскольку же основную категорию налогоплательщиков в рыночной экономике составляют предпринимательские структуры, государству и муниципалитетам сегодня необходимо всеми возможными способами стимулировать развитие частного предпринимательства (и в первую очередь малого бизнеса) в различных сферах и отраслях отечественной экономики. Способствуя оживлению предпринимательской деятельности на своих территориях, органы местного самоуправления могут добиться положительного эффекта одновременно в нескольких направлениях: улучшить общую экономическую инфраструктуру территорий, создать новые рабочие места, повысить уровень жизни населения муниципальных образований, и, что самое главное, существенно расширить до-

¹ Игнатова Т.В. Указ. соч. С. 57.

² Данные получены на основе анализа доходной части бюджета г. Ростова-на-Дону за 1998 год.

ходную базу местных бюджетов, являющихся важнейшим элементом экономических основ местного самоуправления.

Следует заметить, что в распоряжении местных органов власти сегодня имеется довольно широкий набор инструментов стимулирования предпринимательской активности. К их числу относятся: льготное налогообложение, предоставление субсидий и кредитов, создание фондов развития малого бизнеса, организация бизнес-инкубаторов и т.п. При этом в современных условиях исключительно важное значение приобретает выборочный характер использования механизмов поддержки предпринимательских структур. На наш взгляд, органам местного самоуправления в наши дни имеет смысл стимулировать только жизнеспособные хозяйственные структуры, деятельность которых отвечает целям социально-экономической политики территории.

Очевидно, что не могут рассчитывать на поддержку местных властей убыточные предприятия, функционирующие в режиме простого воспроизводства, или предприятия, имеющие крайне неустойчивое положение на рынке и, по сути, находящиеся на грани банкротства. Главным принципом при решении проблем таких предприятий должно стать осознание того, что органы местного самоуправления ответственны за население, а не за выпуск продукции. Их забота - обеспечение занятости жителям города и создание условий для осуществления максимально возможного спектра разных видов деятельности, приносящих доход и жителям, и местному самоуправлению. Подмена указанных целей спасением неэффективных предприятий любых форм собственности, особенно частных, ведет к углублению кризиса, а не выходу из него.

В связи с этим мы склонны считать, что в современных условиях преимущественное право на муниципальную поддержку имеет смысл предоставлять прежде всего экономически устойчивым субъектам малого предпринимательства, производственный профиль которых отвечает опреде-

ленным требованиям, в частности, основное направление деятельности предприятия должно соответствовать экономическим приоритетам муниципального образования, в пределах которого оно функционирует, или на момент подачи заявления о финансовой поддержке субъект малого предпринимательства должен производить работы по выполнению муниципального заказа или участвовать в реализации территориальной программы социально-экономического развития.¹

Практические же механизмы муниципального содействия развитию малого бизнеса могут быть самыми разнообразными. Нам представляется, что наиболее существенной поддержкой субъектам малого предпринимательства со стороны органов местного самоуправления, особенно на начальном этапе их создания, была бы разработка эффективного механизма стартового финансирования этих предприятий, а также содействие в аренде помещений на выгодных для бизнесменов условиях.

Причем, финансовая помощь может служить действенным инструментом развития как в отношении вновь создаваемых, так и уже действующих предприятий. Систематизировав возможные проявления подобной помощи, мы можем выделить следующие ее основные формы: прямое финансирование в виде кредитов, субсидий, дотаций; предоставление гарантий финансово-кредитным организациям на всю сумму кредита или ее часть; полная или частичная компенсация кредитно-финансовым организациям недополученной прибыли при кредитовании субъектов малого предпринимательства по пониженной процентной ставке (на льготных условиях); совместное (паевое) финансирование с финансово-кредитной организацией.²

Помимо финансовой помощи, развитию малого бизнеса в немалой степени может способствовать и ослабление налоговой нагрузки на предпринимательские структуры. Однако важно подчеркнуть, что данная мера

¹ См. об этом: Финансовые условия становления и развития малого бизнеса в России. М., 1998. С. 114.

² Подробнее: Финансовые условия становления и развития малого бизнеса в России. М., 1998. С. 115, 119-120.

в России способна принести серьезный положительный эффект только в том случае, если, помимо местных налогов, предпринимателю будут предоставлены льготы по уплате и некоторых региональных обязательных платежей. Данное условие вызвано к жизни тем фактом, что основной прессинг на отечественные малые предприятия сегодня оказывают именно налоги, устанавливаемые субъектами РФ, особенно налог с продаж, налог на вмененный доход и налог на имущество организаций.

Весьма полезной для предпринимательских структур может оказаться и различного рода “техническая” помощь муниципалитетов (оказание и оплата консультационных, проектных и административно-хозяйственных услуг). Она может иметь юридическую (содействие при регистрации фирм), организационно-финансовую (поиск и рекомендация потенциального инвестора, составление бизнес-планов), инженерно-конструкторскую (конструирование продукта и технологий), маркетинговую (отбор специализированной литературы о продукте, содействие продаже, рекламное обеспечение), бухгалтерско-счетоводческую (открытие банковского счета, помощь в ведении бухгалтерских книг, осуществление платежей, анализ денежных поступлений, налогов, обзор и разъяснение официальных финансовых документов) и другую направленность.

Большое влияние на процесс формирования активной предпринимательской среды на территории муниципального образования могут оказывать и административные формы муниципального регулирования развития малого бизнеса, в частности, лицензирование предпринимательской деятельности и создание инфраструктуры, специализирующейся на ее поддержке. При этом в рамках второго направления особую значимость сегодня приобретает возможность создания на базе муниципалитетов автономных центров развития предпринимательства, так называемых бизнес-инкубаторов, - специализированных учреждений, осуществляющих многоплановую поддержку вновь создаваемых предприятий и фирм.

Бизнес-инкубатор представляет собой полностью оснащенное оргтехникой многоцелевое здание, в котором предприятия (фирмы) могут найти для себя приемлемое помещение под офис, склад, цех и т.п. Пребывание под одной крышей позволяет многим фирмам существенно сократить многочисленные расходы на свое содержание.

В бизнес-инкубаторе устанавливается более низкая по сравнению с рыночной плата за аренду помещения (для наиболее перспективных фирм площади могут предоставляться на определенный период бесплатно). Совместное использование фирмами-участниками секретарских, телефонных, ксерокопировальных, компьютерных и прочих услуг существенно снижает общие издержки фирмы. Но главное - предпринимателям оказывается содействие в области управления со стороны менеджеров бизнес-инкубатора и открывается доступ к сети услуг профессиональных экспертов - юристов, бухгалтеров, специалистов по маркетингу. При этом менеджер бизнес-инкубатора действует как посредник между предпринимателями и сетью экспертов. Большие преимущества дает и приобщенность к неформальной ассоциации предпринимателей, разместившихся в инкубаторе.

Практика показывает, что большинство формирующихся фирм обычно терпит банкротство из-за ошибочного определения потенциального рынка предлагаемых товаров и услуг, недостаточной управленческой квалификации сотрудников, нехватки первоначального капитала. Эти негативные причины во многом устраняют бизнес-инкубаторы. Деятельность бизнес-инкубаторов во всем мире свидетельствует об их высокой эффективности. Так, если около 25 % всех созданных в США компаний прекращают существование в течение двух лет, а более 50 % - в течение четырех лет, то среди фирм, начавших деятельность в инкубаторе, выживают 80 %.¹

В нашей стране бизнес-инкубаторы только начинают создаваться (по официальным данным на начало 1999 года в субъектах РФ было реализо-

¹ Об этом подробнее: Супян В. Государственная поддержка предпринимательства в США (региональный аспект)// Проблемы теории и практики управления. 1994. № 3. С. 113-114; Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 90.

вано всего 54 подобных проекта)¹. Вместе с тем, базовые условия для их организации имеются сегодня практически во всех крупных и средних муниципальных образованиях России. Это дает нам основания надеяться, что данное направление деятельности не останется “экзотикой” для отечественных муниципалитетов, а получит широкую поддержку в лице местных коллективов. Тем более, что данные мероприятия не требуют существенных материально-финансовых затрат на выполнение, но способны в значительной мере увеличить налоговый потенциал территории, а, следовательно, и укрепить экономическое положение самих органов местного самоуправления.

Однако для того, чтобы подобный эффект действительно имел место, услуги бизнес-инкубаторов следует предоставлять не всем предпринимателям, а лишь тем из них, которые реально могут содействовать экономическому возрождению муниципального образования, привнести на рынок новые товары и услуги, технические нововведения, заинтересованность потенциальных инвесторов. Задачу по выявлению таких предпринимательских структур во многом упрощают программные методы организации взаимодействия органов местного самоуправления с предпринимателями. Составляя программы поддержки и развития малого предпринимательства, местные органы власти исходят всегда из стратегических целей развития своей территории, и поэтому закономерно, что в качестве инструмента достижения этих целей они отбирают лишь те предпринимательские структуры, которые в наибольшей степени соответствуют основному направлению развития муниципального образования. Отобранный таким образом комплекс предприятий, на наш взгляд, и имеет смысл стимулировать в первую очередь.

Причем структура этого комплекса может быть самой разнообразной. И совершенно не обязательно в этом списке должны преобладать

¹ Бурмистрова Т., Скробов А. Формирование конкурентной среды и государственная антимонополия // Право и экономика. 1999. № 6. С. 31.

промышленные предприятия. Действительно, еще совсем недавно костяк экономики большинства городов составляла промышленность, и в первую очередь крупные базовые предприятия. Но в процессе перехода страны на рыночные основы хозяйствования в городах произошла смена приоритетов развития, реструктуризация экономики. Сегодня рабочие места из промышленного производства активно перемещаются в новые сферы занятости - торговый бизнес, сферу услуг, финансовые учреждения. А это значит, что органам местного самоуправления в наше время уже вряд ли имеет смысл пытаться удерживать на плаву крупные производственные структуры, способные лишь поглощать ресурсы муниципалитетов, не принося адекватной выгоды муниципальным образованиям. Сегодня куда более целесообразно перенести основной упор на стимулирование различных видов малого предпринимательства, так как в современных условиях лишь они могут составить достойную альтернативу промышленному развитию прошлых лет.

Рассматривая различные направления развития экономической базы местных органов власти, мы в основном акцентировали внимание на технологиях, способствующих приращению доходов муниципальных образований. Однако практика показывает, что укреплению муниципальной экономики столь же успешно могут служить и технологии сокращения расходов местного самоуправления. Имеется в виду не урезание скромных расходов, производимых из местных бюджетов, а их рационализация. Не касаясь общеизвестных механизмов экономии средств, упомянем только один, присущий рыночному хозяйству, - возможность выбора партнера, исполнителя муниципального заказа.

Муниципальный заказ - это соглашение между органом местного самоуправления и исполнителем (поставщиком, подрядчиком) муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в сферах деятельности, отнесенных к предметам ве-

дения местного самоуправления. При этом под муниципальными нуждами понимаются потребности муниципальных образований в развитии жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры, обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов, а предметы ведения местного самоуправления устанавливаются ст.6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".¹

Сегодня уже практически по всем направлениям муниципальной хозяйственной деятельности появился целый спектр коммерческих предприятий, учреждений и организаций, способных намного эффективнее, чем муниципальные структуры, выполнять поставленные перед ними задачи. Вследствие этого местным органам власти в современных условиях имеет смысл чаще действовать не через собственные, иногда совершенно убыточные предприятия, а выступать в роли заказчика и подбирать исполнителя заказа на условиях конкурса. Это позволит им не только улучшить качество выполняемых работ и сэкономить затрачиваемые средства, но и укрепить связи с местными предпринимательскими структурами, вовлечь их в процесс комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования.

Кроме того, подбирая исполнителя муниципального заказа на конкурсной основе, местные органы власти имеют реальный шанс оценить потенциал своих организаций, сравнив его с возможностями предприятий иных форм собственности. Полученная таким образом информация дает четкое представление о положении муниципальных предприятий на рынке, а, следовательно, позволяет определить дальнейшие перспективы приватизации муниципальной собственности. При этом, как выше уже было отмечено, процесс приватизации должны в первую очередь пройти именно те муниципальные предприятия, которые в сравнении с немunicipальными

¹ Об этом: Пронина Л.И. О размещении муниципального заказа// Финансы. 1999. № 3. С. 10.

компаниями данного профиля имеют менее устойчивое положение на рынке. А о том, что таких предприятий на территории муниципалитетов сегодня предостаточно, во многом свидетельствуют итоги конкурсов на обслуживание жилья, проводимых в некоторых городах России (см. Таблица 1).

**Конкурсы на содержание и обслуживание жилья
в России (на 01.01.97.)**

Таблица 1

Города	Количество конкурсов	Количество выставленных на конкурс пакетов	Компании-победители		Количество квартир, обслуживаемых на конкурсной основе
			муниципальные	немуниципальные	
Москва	41	55	3	48	358945
Нижний Новгород	4	9	3	6	5098
Новочеркасск	2	7	0	7	2882
Оренбург	3	3	2	1	7927
Рязань	5	10	5	4	16296
Волхов	2	3	0	2	2255

Источник: // Вопросы экономики. - 1997. - №11. С.67.

Как видно из таблицы, в подобных конкурсах, как правило, побеждают немunicipальные предприятия. Опыт показал, что при условии грамотного проведения конкурсов и отсутствия дискриминации частные компании охотно внедряются на рынок жилищно-коммунальных услуг. Особенно активно ведут себя приватизированные и частные ремонтно-строительные организации, а также частные фирмы, руководители которых работали в сфере ЖКХ и теперь, в условиях снижения доходности других сфер деятельности, готовы вернуться в знакомую им область.¹ То же самое справедливо и в отношении других потенциально прибыльных отраслей муниципальной экономики.

В связи с этим мы смеем предположить, что у практики муниципальных заказов в нашей стране большие перспективы. В принципе уже сегодня, несмотря на отсутствие единого нормативного документа, регулирую-

¹ Об этом подробнее: Стародубровская И. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: особенности выбранной модели // Вопросы экономики. 1997. №11. С. 67- 68.

щего отношения по муниципальному заказу, данный механизм удовлетворения потребностей местных коллективов в развитии жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры довольно активно используется органами местного самоуправления.

Например, в г. Ростове-на-Дону еще в 1997 году было заключено 122 контракта (договора) по выполнению муниципальных заказов на общую сумму 53,9 млрд. неденом. руб., которые размещались путем проведения торгов (конкурсов).¹ Причем с годами данная практика имеет устойчивую тенденцию к укреплению своих позиций: постановлением Мэра г. Ростова-на-Дону от 12.02.1999 г. муниципальный заказ только на первый квартал текущего года был утвержден в сумме 44787,3 тыс. руб., т.е. практически вплотную приблизился к общегодовому показателю 1997 г., что является наиболее наглядным свидетельством высокой степени эффективности и экономической привлекательности данного механизма укрепления экономической базы местных органов власти.

Итак, проведя критический анализ различных потенциально возможных направлений финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти, мы, с определенной долей вероятности, обозначили круг экономических механизмов (технологий), применение которых, как нам представляется, может оказать наиболее значительное влияние на процесс укрепления экономических основ местного самоуправления в нашей стране сегодня и способствовать их устойчивому развитию в будущем (см. Приложение 3).

В качестве основных таких механизмов, на наш взгляд, могут быть названы: создание муниципальных предприятий в наиболее конкурентоспособных и прибыльных отраслях муниципальной экономики; сдача в аренду муниципальной собственности (земли, недвижимости); участие в

¹ Из отчета "О ходе реализации мероприятий администрации г. Ростова-на-Дону по выполнению соглашения между администрацией г. Ростова-на-Дону, Федерацией профсоюзов Ростовской области и объединениями работодателей на 1997-1998 гг."

качестве соучредителя при создании предприятий с долевой собственностью; активное размещение муниципальных заказов, способствующих сокращению расходов муниципалитетов; приватизация и продажа убыточных объектов муниципальной собственности, способных эффективно действовать в частном секторе; стимулирование предпринимательской активности на территории муниципальных образований.

Анализ также показал, что целый ряд направлений предпринимательской деятельности муниципалитетов имеет малоустойчивый характер, т.е. находится в непосредственной или тесной зависимости от различного рода общеэкономических и политических факторов, а потому применим лишь в стабильной экономической ситуации. По нашему мнению, к таким направлениям могут быть отнесены: выпуск муниципальных займов, создание муниципальных банков, получение муниципалитетами крупных банковских кредитов.

Таким образом, в современных условиях наибольший экономический эффект муниципальным образованиям России способны принести лишь те элементы системы муниципального предпринимательства, которые отнесены к первой выделенной нами группе. При этом, однако, следует заметить, что все эти механизмы предполагают активное использование прежде всего внутреннего потенциала муниципальных образований и практически игнорируют ресурсы, находящиеся за их пределами. Между тем практика показывает, что многие территориальные образования нашей страны сегодня не имеют должных материально-финансовых ресурсов даже для начального этапа саморазвития.

В этой ситуации у них остается два выхода. Первый - ждать помощи от федеральных и региональных органов государственной власти, что в условиях кризиса национальной экономики является малоперспективным занятием. Второй - активизировать свою инвестиционную деятельность, заняться разработкой механизма привлечения внешних ресурсов в эконо-

мику территории, что, на наш взгляд, наиболее соответствует рыночному подходу к проблеме развития экономических основ местного самоуправления, и, следовательно, требует нашего более пристального к себе внимания.

3.2. Муниципальное регулирование инвестиционной деятельности и использование внешних ресурсов для развития экономической базы муниципальных образований

В современных условиях хозяйствования экономическое состояние муниципальных образований нашей страны во многом определяется умением и возможностями местных органов власти находить и применять на практике новые, нетрадиционные технологии развития экономических основ местного самоуправления. В ситуации, когда ни федеральный центр, ни субъекты Федерации не в состоянии полностью обеспечить местные органы власти необходимыми им материально-финансовыми средствами, именно подобные технологии являются гарантом обеспечения поступательного социально-экономического развития муниципальных образований. Как мы уже отмечали, большинство таких технологий ориентированы на эксплуатацию внутренних ресурсов территорий, и в первую очередь различных элементов муниципальной собственности: земли, недвижимости, муниципальных предприятий и т.п.

Вместе с тем следует заметить, что в современной практике муниципального строительства достаточно часто встречаются и такие ситуации, когда внутренних ресурсов муниципальных территорий становится явно недостаточно для дальнейшего развития местной экономики. И тогда у муниципалитетов возникает острая потребность во внешних по отношению к муниципальному образованию отечественных и зарубежных инвестициях, что обуславливает необходимость проведения грамотной муниципальной политики в этом новом для органов местного самоуправления направлении деятельности.

Законодательно установлено, что инвестициями являются денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги,

технологии, машины, оборудование, лицензии, в том числе на товарные знаки, кредиты, любое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в производственную, предпринимательскую и другую деятельность с целью организации производства продукции, получения прибыли (дохода) или достижения других конечных результатов (повышения качества жизни населения, охраны природы и т.д.).¹

Отсюда видно, что категория “инвестиции” принципиально несводима к понятию “капитальные вложения”, широко использовавшемуся в отечественной экономической литературе прошлых лет. В соответствии со своим названием капиталовложения есть вложения только в создание и воспроизводство основных фондов, поэтому вложения в другие виды экономических ресурсов, такие, как ценные бумаги, информационные ресурсы, интеллектуальный потенциал, материальные запасы, именовать капиталовложениями было бы не совсем верно. Под инвестициями же понимаются любые долгосрочные вложения средств (и материальные, и интеллектуальные). Инвесторы могут выступать в роли вкладчиков, кредиторов, покупателей, выполнять функции любого участника инвестиционной деятельности, вправе владеть, пользоваться и распоряжаться объектами и результатами своих вложений.²

Как научная категория термин “политика” в своем наиболее общем смысле означает обоснование целей и задач стратегического и тактического характера, определение форм, методов, средств их достижения в какой-либо сфере общественного развития.

В связи с этим сущность местной инвестиционной политики можно определить как целенаправленную научно обоснованную деятельность органов местного самоуправления по привлечению и эффективному использованию различного рода инвестиционных ресурсов для решения проблем

¹ Исходя из положений Закона РФ от 25.02.99 № 39-ФЗ “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений” и Областного закона от 21.01.98 “О поддержке инвестиционной деятельности на территории Ростовской области”.

² Об этом: Курс экономики/ под.ред. Б.А. Райзберга. - М., 1997. С. 206; Рабинович Б.М. Экономическая оценка земельных ресурсов и эффективности инвестиций. М., 1997. С. 163.

комплексного социально-экономического развития муниципального образования, улучшения качества и уровня жизни населения, образующего местное сообщество.¹

Содержание местной инвестиционной политики весьма последовательно раскрыто в работе Рохчина В.Е. и Филиппова А.И.² В обобщенном виде оно может быть представлено следующими основными положениями:

- определение приоритетных социальных, экологических и экономических проблем обеспечения жизнедеятельности муниципального образования, что увязывает местную инвестиционную политику с другими локальными политиками (финансовой, структурной и т.п.), составляющими в своей совокупности муниципальную социально-экономическую политику, обеспечивает реализацию стратегических и тактических целей развития муниципального образования;
- выбор и обоснование системы местных стратегических и тактических целей инвестирования, определение эффективных путей их реализации;
- разработка системы мер, направленных на привлечение на территорию местного самоуправления средств отечественных и зарубежных инвесторов, достаточных для реализации намеченных целей укрепления финансово-экономической базы местного самоуправления, решения широкого круга проблем обеспечения жизнедеятельности местного сообщества;
- согласование в необходимых случаях местной инвестиционной политики с региональными и федеральными структурами управления;
- создание действенной системы контроля за ходом реализации намеченных мер по привлечению и эффективному использованию инвестиционных ресурсов.

¹ Подробнее: Рохчин В.Е.; Филиппов А.И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований : Методол. разраб. концепции и механизм ее реализации. СПб., 1996. С 92.

² Там же. С 92-93.

Важнейшим условием практического воплощения муниципальной политики в сфере инвестиций является создание действенного механизма ее реализации. К сожалению, данная задача в нашей стране решается пока с огромным трудом. Объективных причин, объясняющих подобную экономическую пассивность муниципалитетов, можно назвать несколько.

Во-первых, Россия является страной с высоким инвестиционным риском, что обусловлено такими факторами, как нестабильная политическая ситуация, частые смены правительства, плохо организованное и недостаточно развитое законодательство (прежде всего налоговое), высокая степень криминогенности и коррумпированности общества.

Во-вторых, муниципальные территории далеко не всегда обладают высокой инвестиционной привлекательностью, т.е. обеспечивают возможность получения высоких прибылей при невысоких рисках потери инвестиции.

В-третьих, инвестиционный "голод", вызванный указанными выше факторами, определяет острую конкуренцию регионов и городов между собой за доступ к инвестициям, особенно тем, которые находятся под патронажем центрального правительства.

И наконец, характерные для российской экономической ситуации в целом - высокие процентные ставки, отсутствие долгосрочных финансовых планов и надежных гарантий по возврату средств в перспективе.¹

В подобных условиях обеспечение реального притока инвестиций в муниципальную экономику - задача весьма сложная, но, следует заметить, небесперспективная (об этом наглядно свидетельствует опыт инвестиционной деятельности администраций городов Шлиссельбурга, Нижнего Новгорода, Таганрога).²

¹ Высоковский А., Абанкина И., Абанкина Т. Доходы муниципальных образований// Финансы. 1998. № 2. С.20.

² Об этом: Там же. С. 20; Юркова С., Широкова А. Местное самоуправление: рыночный облик местной власти// Экономист. 1996. № 1. С. 89.

Практика этих муниципальных образований показывает, что для превращения внешних ресурсов в действенный инструмент решения местных социально-экономических проблем муниципалитетам требуется, во-первых, четкая, детально проработанная программа действий, и, во-вторых, серьезное содействие по ее реализации со стороны органов государственной власти субъектов РФ. При этом мы полностью солидарны с мнением некоторых отечественных специалистов ¹, что сам инвестиционный процесс в муниципальных образованиях целесообразнее разбить на два последовательных этапа. На первом из них основной задачей местных властей должно стать привлечение внешних инвестиций на свою территорию, что позволит увеличить налоговый потенциал муниципальных образований и, соответственно, укрепить доходную часть местных бюджетов. Помимо чисто экономического (доходообразующего) эффекта это создаст базовые предпосылки для осуществления второго этапа рассматриваемого нами процесса, на котором уже всерьез можно будет задуматься и о собственной инвестиционной деятельности муниципалитетов, т.е. о вложении относительно свободных местных средств в наиболее выгодные инвестиционные проекты.

Очевидно, что основные трудности подстерегают органы местного самоуправления на начальном этапе инвестиционного процесса. Именно здесь муниципалитетам предстоит наиболее серьезная подготовительная и практическая работа, которую, на наш взгляд, им имеет смысл вести по следующим основным направлениям:

- 1) создание инвестиционно привлекательного образа территории;
- 2) оценка и отбор лучших с позиций муниципалитетов инвестиционных проектов;
- 3) осуществление инвестиционного маркетинга.

¹ См.: Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: конституционные нормы и реальность. Тула, 1997. С. 113; Юркова С., Широкова А. Местное самоуправление: рыночный облик местной власти // Экономист. 1996. № 1. С. 88-89.

Инвестиционная привлекательность территории - это основной критерий, которым руководствуются и отечественные, и зарубежные инвесторы при принятии решений о вложении своих капиталов (ресурсов) в экономику того или иного района. Инвестиционная привлекательность - это довольно условный интегральный показатель, включающий в себя массу различного рода факторов, оказывающих воздействие на формирование благоприятного климата для осуществления любой (или определенного рода) экономической деятельности на данной территории. В нем находят отражение оценка ресурсно-сырьевого и производственного потенциала территории; ее экономико-географического положения и инфраструктурной обустроенности; степени развитости ведущих институтов рыночной экономики; уровня социальной напряженности; степени загрязнения окружающей среды; показатель бюджетной обеспеченности муниципального образования; характер нормативной базы, налогового режима и т.п.

Причем, опыт показывает, что в ряду указанных факторов наиболее существенным системообразующим элементом, способствующим повышению инвестиционной активности на территории муниципалитетов, является благоприятный налоговый режим, т.е. освобождение инвесторов от уплаты части налогов в региональный и местный бюджеты. Таким путем идут сегодня многие зарубежные страны. Успешно налоговый механизм мотиваций к долгосрочному вложению средств используется и в некоторых городах России. Например, Новгород, в целом обладающий низким инвестиционным потенциалом (совокупность природных ресурсов, рабочей силы и основных фондов), за счет последовательного проведения политики снижения налогового бремени вышел сегодня на второе место в стране по фактическому количеству привлеченных в экономику города прямых инвестиций. Показательным является тот факт, что в данном муниципальном образовании фирмы, осуществляющие прямые инвестиции в производство, ведущие производственную деятельность или осу-

ществляющие строительство и зарегистрированные на территории города освобождаются от уплаты всех налогов в областной и городской бюджеты на срок до полной окупаемости вложенных средств.¹

В других городах и районах Новгородской области инвесторам предоставляются и иные виды налоговых льгот. Например, на основании Областного закона "О налоговых льготах предприятиям и организациям, расположенным на территории Новгородской области" по усмотрению муниципальных администраций могут освобождаться от налогообложения доходы банков, направляемые на прямые инвестиции, и затраты предприятий и фирм на маркетинг. Допускается также аннулирование долгов предприятия и вывод из налогооблагаемой базы временно не используемого им имущества в случае реализации данным предприятием перспективного инвестиционного проекта. В особо депрессивных районах администрация на какой-то период может компенсировать инвесторам и некоторые налоги, уплачиваемые ими в федеральный бюджет.²

Очевидно, что в ходе осуществления подобных мер местный бюджет на какой-то период теряет определенную часть своих доходов, но исключительно важно, что они не исчезают бесследно. Именно в этот период идет создание дополнительных рабочих мест, наращивание объемов выпуска продукции, т.е. осуществляется активизация хозяйственной деятельности на территории местного сообщества. После завершения срока окупаемости инвестиционных вложений, указанные льготы перестают действовать, и в бюджеты начинают поступать налоги, но уже в более расширенном объеме.

Помимо налоговых льгот существенным фактором инвестиционной привлекательности территории являются различного рода гарантии местных властей, обеспечивающие снижение риска потери вкладываемых инвесторами средств (нормативные акты, страхование инвестиций, гаран-

¹ Высоковский А., Абанкина И., Абанкина Т. Указ. соч. С. 20.

² См.: Хорошухин С., Щеголь А. Инвестиционная политика в регионе// Экономист. 1998. № 1. С. 45-46.

тийные и залоговые фонды и т.п.). В условиях общей политической и экономической нестабильности данный фактор оказывает на потенциальных инвесторов особенно серьезное мотивационное воздействие.

В связи с этим представляется, что в наши дни одной из важнейших составляющих снижения инвестиционного риска в муниципальных образованиях могло бы стать введение правила о неухудшении стартовых условий инвестора, закрепленных в договоре с ним. При этом если в течение определенного в договоре периода появляются, к примеру, федеральные нормативные акты, ухудшающие налоговый климат в регионе (муниципальном образовании), то администрация в соответствии с данным правилом будет обязана взять на себя компенсацию возможных потерь инвестора из своего бюджета. В условиях современной России, когда инвесторы проявляют заинтересованность в финансировании инвестиционных проектов только в случае предоставления им надежных гарантий со стороны органов государственной и (или) муниципальной власти, данная мера, на наш взгляд, могла бы оказать большое влияние на повышение результативности инвестиционного процесса в любом муниципальном образовании нашей страны.

Не менее серьезным стимулирующим фактором, побуждающим инвесторов вкладывать свои средства в развитие муниципальной экономики, может стать и механизм страхования инвестиционных рисков. В России из-за отсутствия надежной инфраструктуры страховых услуг и устоявшейся практики страхования предпринимательской деятельности как таковой муниципальное страхование капиталовложений пока не получило широкого распространения. Тем не менее, как нам представляется, у данной деятельности в нашей стране все же есть определенные перспективы.

Конечно, ограниченность бюджетных средств не позволит органам местного самоуправления осуществлять тотальное страхование всех инвесторов. Но в данном случае этого от них и не требуется. Ведь практика по-

казывает, что льготы (в том числе и льготное страхование), которые предоставляются в результате договоренностей отдельным компаниям, имеют гораздо больший стимулирующий эффект, так как вносят в деятельность инвесторов соревновательный момент, заставляя их задуматься о характере своих инвестиционных предложений. Поэтому, на наш взгляд, некоторым муниципалитетам нашей страны (особенно администрациям крупных городских поселений) через уполномоченные страховые организации даже в современных условиях было бы вполне под силу оказывать подобные услуги инвесторам, имеющим для муниципальных образований исключительно важное стратегическое значение.

Среди других возможных мер, направленных на стимулирование притока средств инвесторов в экономику территории, можно назвать следующие: гарантирование инвестиций с помощью особых инвестиционных контрактов, позволяющих передавать в собственность инвестору недвижимость по частям, по мере выполнения графика инвестирования; передача прав на земельные участки на ранних стадиях инвестиционного цикла; регистрация незавершенного строительства как объекта недвижимости; создание в рамках местных бюджетов гарантийных фондов инвестиций; предложение инвесторам неиспользуемых производственных площадей, обеспеченных необходимой инфраструктурой и т.д.

Весьма важным условием формирования инвестиционно привлекательного образа территории является наличие у местных властей грамотно разработанного бизнес-проекта муниципального образования.¹ В нем должны быть определены долгосрочные, среднесрочные и ближайшие социально-экономические цели администрации района и средства их достижения, включая инвестиционный потенциал, условия для размещения и работы инвестора, план действий муниципалитета по привлечению капиталовложений в местную экономику, информация об инвестиционных

¹ Подробнее: Игнатов В.Г., Харченко И.С. Разработка и реализация бизнес-проекта территории как средство повышения эффективности управления ее социально-экономическим развитием// Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность. Ростов-на-Дону, 1998. С. 88-97.

возможностях района и услугах для перспективных инвесторов и т.д. Данный документ призван облегчить доступ потенциальных инвесторов к информации о реальном положении дел в муниципальном образовании, и, соответственно, сформировать у них более или менее четкое представление об эффективности и сроках окупаемости возможных вложений, что, в свою очередь, может оказаться решающим моментом при принятии инвестором решения о внедрении именно на этот локальный рынок.

Параллельно с мерами по формированию инвестиционно привлекательного образа территории муниципалитетам предстоит проделать серьезную работу по оценке и отбору наиболее эффективных предпринимательских проектов. Причем здесь им придется иметь дело с двумя видами эффективности: 1) эффективностью проекта для предпринимателя; 2) эффективностью проекта для территории и местного бюджета.¹

Очевидно, что эти два вида эффективности отражают разнонаправленные интересы двух субъектов экономических отношений, и поэтому предполагают совершенно разные подходы к своей оценке. Местные власти по большому счету интересуют лишь те инвестиционные проекты, которые в наибольшей мере отвечают требованиям развития подведомственной им территории, т.е. сориентированы на удовлетворение потребностей местного коллектива. Социальный критерий для них является значительно более важным показателем, чем прибыльность реализуемого проекта. Поэтому с точки зрения органов местного самоуправления наиболее эффективным будет считаться тот проект, который сопряжен с долгосрочными вложениями в основные фонды территории и способен принести муниципалитету максимальную прибыль при минимальном негативном воздействии на социальную и экологическую среду муниципального образования.

Инвесторы же, особенно в таких странах как Россия (с повышенным инвестиционным риском и слабо развитой экономической инфраструкту-

¹ См. об этом: Богатова Е.В. Оценка инвестиционных проектов в рамках местной предпринимательской политики // Проблемы преобразования и регулирования социально-экономических систем. СПб., 1996. С. 51-52.

рой), руководствуются несколько иными соображениями. Основопологающий момент их деятельности - это получение максимальной прибыли с минимальными затратами. Естественно, что при таком подходе объектами инвестиционной активности в первую очередь становятся производства, способные обеспечить инвестору наиболее быстрый доход (предприятия, выпускающие товары массового потребления, пищевые продукты, строительные материалы и т.п.). Как правило, это низкотехнологичные ресурсоемкие производства с высокой степенью антропогенного воздействия на природную среду. Подобный вид деятельности, безусловно, выгоден для предпринимателя (особенно иностранного инвестора), при этом он даже может принести определенный доход и местным органам власти. Однако полученный муниципалитетом таким образом доход вряд ли сможет покрыть все расходы местного самоуправления на восстановление причиненного территории этой деятельностью ущерба.

В связи с этим, на наш взгляд, нельзя считать полностью обоснованным мнение некоторых отечественных ученых о предоставлении инвесторам полного права на неограниченный выбор объектов инвестирования.¹ Чрезмерная либеральность местных властей в отношении каждого потенциального инвестора и недостаточное муниципальное регулирование инвестиционной деятельности в целом может лишь ухудшить экономическое состояние муниципального образования, но никак не укрепить экономические основы местного самоуправления на данной территории. Привлекая инвесторов (отечественных и зарубежных), местные администрации должны прежде всего учитывать их нацеленность на реализацию стратегических направлений развития территорий, ориентацию на улучшение качества и уровня жизни населения в муниципальных образованиях.

Учитывая это, местным органам власти сегодня имеет смысл предпринять решительные меры по совершенствованию механизма отбора ин-

¹ См.: Высоковский А., Абанкина И., Абанкина Т. Указ. соч. С. 21.

вестиционных проектов, предлагаемых предпринимателями для реализации на территории местного самоуправления. При этом, думается, что в качестве одного из неперенных требований, предъявляемых к потенциальному инвестору, должно стать наличие у последнего детально проработанного бизнес-плана инвестиционного проекта. Данная мера позволит органам местного самоуправления всесторонне оценить предполагаемые действия инвесторов, путем конкурса бизнес-планов отобрать лучшие из них, и, что не менее важно, предоставит муниципалитетам полное право и реальную возможность осуществлять действенный контроль на этапе реализации проекта.

Сегодня уже имеется достаточно много публикаций зарубежных и отечественных авторов, посвященных проблемам бизнес-планирования. Тем не менее, на двух аспектах этой проблемы, на наш взгляд, имеет смысл остановиться более подробно.

Во-первых, следует упомянуть о структуре бизнес-плана инвестиционного проекта. Практика показывает, что разработчики бизнес-планов тщательно прорабатывают вопросы, связанные, в основном, с производственной деятельностью, пытаются показать, что инвестиционные ресурсы будут использоваться эффективно. Однако из их поля зрения зачастую выпадает территориальный аспект проблемы. Но ведь реализуется инвестиционный проект на территории местного самоуправления, которому, как мы уже отмечали, совершенно не безразличны социальные и экологические последствия принимаемых решений. Поэтому, на наш взгляд, обязательным требованием, предъявляемым органами местного самоуправления к структуре инвестиционного бизнес-плана, должно стать наличие в нем специального раздела, в рамках которого будут подробно обосноваться выгоды местного сообщества, а также характеризоваться возможные ущербы от реализации инвестиционного проекта (например, отчуждение

земель сельскохозяйственного назначения, загрязнение окружающей среды и т.п.).¹

Другой важный аспект инвестиционного бизнес-планирования связан с методологией оценки эффективности проектов. Следует отметить, что в России на сегодняшний день уже сложилась определенная устойчивая методология и практика определения предпринимательской эффективности инвестиционных проектов. С этой целью отечественные и зарубежные инвесторы чаще всего используют так называемые методы расчета чистой текущей стоимости и внутренней нормы прибыли.²

Чистая текущая стоимость - это разница между суммой денежных поступлений, порождаемых реализацией инвестиционного проекта и дисконтированных к текущей их стоимости, и суммой дисконтированных текущих стоимостей всех соответствующих затрат. Если чистая текущая стоимость проекта положительна, его реализация повышает активы фирмы и, следовательно, проект считается выгодным.

Внутренняя норма прибыли - это величина, представляющая собой уровень окупаемости средств, направленных на цели инвестирования, в сравнении с различного рода процентными ставками. Например, действительной (реальной) годовой ставкой доходности, предлагаемой банками по своим сберегательным счетам (т.е. номинальной ставкой доходности за год, рассчитанной по схеме сложных процентов - в силу неодинакового начисления процентов в течение года). Или - действительной (реальной) ставкой процента по ссуде за год, тоже рассчитанной по схеме сложных процентов, но уже в силу неоднократного погашения задолженности в течение года. В качестве критерия оценки эффективности инвестиций внутренняя норма прибыли используется аналогично показателям чистой текущей стоимости, устанавливая экономическую границу приемлемости рассматриваемых проектов.

¹ См: Рохчин В.Е.; Филиппов А.И. Указ. соч. С. 104-105.

² Подробнее: Якушкина Е. Как подготовить совместный инвестиционный проект// РЭЖ. 1998. № 11-12. С.104-105.

Вместе с тем очевидно, что интегральный критерий “доходность - риск”, лежащий в основе этих методов и являющийся основным ориентиром для предпринимательских структур, не вполне отвечает требованиям развития территории в целом, поскольку дает оценку исключительно экономической эффективности инвестиций, а факторам социального и экологического характера отводит второстепенную роль, рассматривая их лишь в качестве дополнительных условий или ограничений. Сказанное является причиной того, что в настоящее время на муниципальном уровне инвестиционные проекты для первоочередной реализации отбираются, преимущественно, по принципу здравого смысла, что абсолютно не исключает произвольный выбор, а значит, и риск ухудшения социально-экономического состояния территории.

Данная ситуация выдвигает на первый план необходимость создания новой конструктивной методики муниципальной оценки инвестиционных проектов, основанной на расчете не только чисто экономического эффекта, но и содержащей оценку социальной и экологической составляющих эффективности инвестиционного процесса на местном уровне. Только при наличии подобной научно обоснованной методики, опирающейся на ряд общепринятых (экономических, социальных, экологических, демографических) показателей, муниципалитеты получают возможность осуществлять отбор по-настоящему эффективных инвестиционных проектов (приносящих, с учетом определенных социальных ограничений, максимально возможную выгоду и предпринимателям, и местному самоуправлению).

Но сформировать привлекательный для инвестиций образ территории и разработать действенный механизм оценки инвестиционных проектов - это лишь полдела. Сами собой инвесторы в город не придут, их должен в него кто-то привести. Отсюда возникает потребность в третьем направлении инвестиционной деятельности муниципалитетов - инвестици-

онном маркетинге. Нам представляется, что для повышения результативности подобной деятельности местным органам власти целесообразно было бы создать в структуре администраций специальные маркетинговые службы и детально разработать для них последовательную технологическую систему привлечения инвестиций.

Думается, что подобная система могла бы состоять из следующих основных звеньев:

- *информационно - поисковое* - в рамках которого служба ведет активный поиск потенциальных инвесторов во всех регионах страны и за ее пределами, используя для этого специальные публикации, конференции, ярмарки и другие события. Основная задача маркетинговой службы на этом технологическом этапе - установление и поддержание контактов с отечественными и зарубежными потенциальными инвесторами, ведение картотеки их предпочтений;

- *связи с общественностью* - на этом этапе служба занимается устройством публичных акций (День города, Города - побратимы, выставки и т.п.), информирующих потенциальных инвесторов о городе (районе) и объектах инвестирования в нем. При этом в задачи службы входит организация рекламы, распространение буклетов с предложениями и тому подобные операции, направленные на привлечение внимания инвесторов к данной территории;

- *продвижение пакета предложений* - на данном этапе служба маркетинга непосредственно работает с предприятиями и фирмами, формирует инвестиционные предложения, составляет собственные и оценивает принимаемые бизнес-планы инвестиционных проектов, ведет предварительную работу по составлению договоров, отслеживает изменения в федеральном, региональном и местном законодательстве и т.д.¹

¹Об этом: Высоковский А., Абанкина И, Абанкина Т. Указ. соч. С. 21.

Как видим, вышеобозначенная технологическая система функционирования инвестиционной маркетинговой службы универсальна. Она может быть реализована в любом муниципальном образовании страны. Для этого требуются относительно небольшой объем финансовых средств и серьезная организационная работа по подбору необходимых специалистов, созданию соответствующей структуры, организации рекламы. Результаты же от подобной деятельности могут быть весьма ощутимыми. Ведь маркетинговые мероприятия позволяют органам местного самоуправления сформировать на своей территории устойчивое инвестиционное поле, очертить круг реальных инвесторов, готовых вкладывать средства в муниципальную экономику. А, как известно, с каждой новой инвестицией на территории муниципалитета появляются дополнительные рабочие места, новые деловые возможности для существующих предприятий и, как следствие, дополнительные налоги и пошлины, укрепляющие местную казну и создающие предпосылки для последующего развития территории.

Проблемами организации инвестиционных маркетинговых служб на муниципальном уровне мы завершаем анализ основных направлений экономической деятельности местных органов власти по привлечению внешних инвестиционных ресурсов в экономику муниципальных образований. В этой связи важно пояснить, что само по себе каждое из трех рассмотренных нами направлений инвестиционной деятельности муниципалитетов не в состоянии принести желаемого эффекта территориям. Только одновременные взаимосогласованные усилия по маркетингу, созданию благоприятного инвестиционного климата, отбору эффективных инвестиционных проектов, удовлетворяющих интересы всех участников инвестиционного процесса, дадут возможность муниципальным образованиям выиграть в жесткой конкурентной борьбе за прямые инвестиции, и тем самым позволят увеличить налоговый потенциал территории и, соответственно, укрепить экономическую базу местного самоуправления.

Вместе с тем следует заметить, что процесс привлечения внешних ресурсов на территорию местного самоуправления имеет обратимый характер. Средства сторонних инвесторов при малейшем изменении экономической, политической ситуации или рыночной конъюнктуры легко могут уйти в иные сферы экономики, имеющие приоритетное развитие в других регионах страны. Поэтому, с нашей точки зрения, для придания инвестиционному процессу в муниципальных образованиях более устойчивого характера, местным органам власти, наряду с мерами по стимулированию притока внешних инвестиций, имеет смысл инвестировать в развитие муниципальной экономики и часть собственных средств.

Такая практика в настоящее время широко распространена в Европе. Европейские города за счет собственных средств развивают инженерную инфраструктуру, занимаются благоустройством, строят жилые и нежилые помещения, тем самым увеличивая стоимость каждого участка, и только затем сдают их в аренду или продают значительно возросшие в цене, получая средства для дальнейшего развития ¹.

В России подобная деятельность законодательно так же разрешена. Однако ее широкому применению на муниципальном уровне сегодня препятствует острая дефицитность местных бюджетов. В сложившихся условиях привлечение средств сторонних инвесторов на территорию муниципального образования, или точнее вызванный этим рост доходов последнего, как раз и мог бы послужить отправной точкой для начала бюджетного финансирования инвестиций на муниципальном уровне.

Однако при этом сразу же возникает одна довольно серьезная проблема. Связана она с разработкой механизма концентрации полученных за счет притока внешних инвестиций средств. Нам представляется, что аккумулировать средства от инвестиционной деятельности муниципалитетов в

¹ Юркова С., Широкова А. Местное самоуправление: рыночный облик местной власти// Экономист. 1996. № 1. С. 89.

рамках местного бюджета развития сегодня было бы не совсем целесообразно.

Дело в том, что бюджет развития в нашей стране - это тот структурный элемент местного бюджета, который несет на себе основную нагрузку по обслуживанию дефицита бюджета текущих расходов. Именно за его счет сегодня осуществляются все различного рода секвестирования, нередко сопровождающиеся прекращением финансирования уже строящихся капитальных объектов. А это уже не просто свидетельствует о безхозяйственном отношении к общественным ресурсам, но и порождает дальнейшее углубление кризисных процессов в муниципальном образовании. При таком подходе бюджет развития абсолютно не выполняет своей основной функции инструмента финансирования муниципальной инвестиционной и инновационной деятельности. Аккумулировать в нем средства - значит пускать их на погашение текущих расходов муниципального образования, что совершенно не способствует укреплению его экономического потенциала.

На наш взгляд, наиболее реальным выходом в подобной ситуации могло бы стать выделение в местном бюджете специального структурного элемента - инвестиционного фонда, концентрирующего в себе все доходы от инвестиционной деятельности муниципалитетов и выступающего в роли инструмента финансирования исключительно инвестиционных проектов.

Первоначально средствами формирования данного фонда могли бы стать доходы местного самоуправления, полученные за счет привлечения внешних инвестиций в муниципальную экономику. Позже, когда первоначальный этап накопления средств в рамках инвестиционного фонда был бы завершен, муниципалитеты получили бы возможность активизировать и механизм бюджетного финансирования муниципальных инвестиционных

проектов. И тогда, следует полагать, муниципальный инвестиционный фонд с успехом мог бы выполнять следующие основные функции.

Во-первых, он мог бы стать источником вложений в развитие доходной базы местного бюджета (финансирование ранее рассмотренных нами направлений муниципальной предпринимательской деятельности);

Во-вторых, за счет его средств можно было бы осуществлять инвестирование в процесс бюджетосбережения (финансирование работ по муниципальному заказу, внедрение на муниципальных предприятиях ресурсосберегающих технологий и т.д.);

В-третьих, он мог бы выступать в качестве средства обеспечения финансовых гарантий безопасности внешних по отношению к муниципальному образованию инвестиций.

Таким образом, создание в рамках местных бюджетов специализированных фондов инвестиций, с нашей точки зрения, может придать муниципальным образованиям нашей страны дополнительные стимулы для саморазвития. Представляется, что аккумулированные в них налоговые платежи сторонних и внутренних инвесторов, позволят местным органам власти существенно расширить доходную часть своих бюджетов, что, в свою очередь, предоставит муниципалитетам возможность преступить к разработке и других направлений хозяйственной деятельности, способных оказать укрепляющее воздействие на состояние экономической базы местного самоуправления.

Исходя из вышесказанного следует, что схема инвестиционного процесса, наиболее приемлемая для реализации в современных муниципальных образованиях России, может быть представлена в виде следующей последовательности операций: определение инвестиционных потребностей - привлечение внешних инвестиций - аккумулирование поступлений - финансирование собственных инвестиционных проектов - получение конечного результата (определенного социально-экономического эффекта).

Данная технологическая цепь в обобщенном виде отражает весь путь, который сегодня было бы целесообразно проделать местным органам власти, не имеющим достаточного внутреннего ресурсного потенциала, для того, чтобы процесс социально-экономического развития подведомственных им территорий приобрел поступательный динамический характер. Этот путь нелегкий, но в современных условиях наиболее реальный, поскольку на различных этапах его реализации оказываются задействованы и ресурсы внешних по отношению к муниципальному образованию инвесторов, и бюджетные средства муниципалитетов. При этом деятельность местных органов власти по привлечению внешних инвестиций в муниципальную экономику выступает в роли первоначального источника расширения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Расширение же хозяйственной самостоятельности местных органов власти, в свою очередь, создает предпосылки для последующего развития экономической базы муниципалитетов. А это уже означает, что проанализированный нами механизм муниципальной инвестиционной деятельности с полным правом может быть отнесен к разряду технологий устойчивого развития экономических основ местного самоуправления и на основании этого заслуживает к себе более пристального внимания со стороны муниципальных органов, изыскивающих дополнительные возможности укрепления экономического потенциала своих территорий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях становления рыночных отношений преодолеть социально-экономический кризис и стабилизировать ситуацию, сложившуюся в современной России, невозможно без развития местного самоуправления. Одновременно следует отметить, что для обеспечения местного самоуправления, его эффективного развития, а также успешного разрешения возникающих при этом задач, необходимо создание надежных материально-финансовых предпосылок деятельности местных органов власти. Без этого говорить всерьез о становлении местного самоуправления просто не приходится.

В этой связи не может не вызывать тревогу тот факт, что процесс формирования экономических основ местного самоуправления в нашей стране до сих пор идет крайне медленными темпами. Несмотря на законодательно продекларированную самостоятельность органов местного самоуправления в решении внутренних проблем подведомственных им территорий, в стране продолжает сохраняться существенная экономическая зависимость муниципальных органов от государства. Зародившаяся в недрах экономических противоречий переходного периода, она развилась на почве ущемления интересов муниципальных структур в процессе распределения полномочий, собственности и финансовых ресурсов между различными субъектами экономических отношений.

Сказанное позволяет охарактеризовать экономические основы местного самоуправления в условиях рыночной трансформации как противоречивую взаимосвязь отношений, складывающихся и муниципальных органов с органами государственной власти (федерального и регионального уровней), а также с хозяйствующими субъектами различных форм собственности и дает основания считать, что надежность экономических основ местного самоуправления, а следовательно, и эффективность всей

формирующейся в Российской Федерации муниципальной системы находятся сегодня в непосредственной зависимости от темпов и результативности работ по созданию оптимального механизма разрешения вышеобозначенных противоречий.

При этом в диссертационной работе делается вывод, что разработка и реализация данного механизма должны осуществляться на комплексной основе, с непосредственным участием в этих процессах и государственных органов, и самих муниципальных структур власти.

В этом случае основной задачей, стоящей перед федеральными органами государственной власти, с нашей точки зрения, следует считать создание законодательных предпосылок обеспечения материально-финансовой самостоятельности муниципальных органов, и в первую очередь совершенствование системы местного налогообложения в направлении расширения уровня собственных доходов муниципальных образований.

Органам государственной власти субъектов РФ, внося свой вклад в разрешение противоречий формирования экономических основ местного самоуправления, целесообразно сосредоточить свои усилия на следующих основных направлениях:

- 1) попытаться изыскать эффективные способы наделения органов местного самоуправления доходобразующей муниципальной собственностью;
- 2) предпринять меры по совершенствованию практики внутрирегиональных межбюджетных отношений;
- 3) разработать действенный механизм государственной поддержки местных предпринимательских структур.

Наиболее же значительную роль в формировании материально-финансовой базы местного самоуправления в современных условиях призваны сыграть сами муниципалитеты. Отсутствие достаточного ресурсного

обеспечения на территории муниципальных образований, препятствующее своевременному и качественному выполнению возложенных на органы местного самоуправления функций, с одной стороны, и слабая надежда на скорое разрешение данной проблемы силами органов государственной власти, с другой, заставляет современные муниципалитеты шире использовать свое право на ведение самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности и собственными силами зарабатывать часть необходимых им средств.

При этом действующее российское законодательство предлагает местным органам власти довольно широкий спектр возможных направлений самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности. Задача же местных органов власти состоит в том, чтобы выбрать для реализации на своей территории именно те направления, которые способны принести наибольший экономический эффект местному сообществу.

В этом отношении для работников муниципальных администраций может оказаться весьма полезным критический анализ потенциально возможных направлений экономической деятельности местных властей, содержащийся в заключительном разделе диссертационного исследования.

В результате данного анализа было установлено, что такие проявления муниципальной предпринимательской активности, как создание муниципальных предприятий в наиболее конкурентоспособных и прибыльных отраслях муниципальной экономики, сдача в аренду муниципального имущества, участие в создании предприятий с долевой собственностью, размещение муниципальных заказов, приватизация и продажа убыточных объектов муниципальной собственности, стимулирование малого бизнеса и инвестиционная деятельность органов местного самоуправления обладают наибольшей устойчивостью к воздействию различного рода внешних и внутренних факторов и, следовательно, на современном этапе являются

наиболее перспективными с точки зрения повышения уровня экономической самостоятельности муниципальных образований.

Исходя из этого, отечественным муниципалитетам, занимающимся поиском механизмов укрепления экономических основ местного самоуправления, мы бы рекомендовали осуществлять свой выбор в первую очередь из предложенного комплекса мер. Думается, что в наше время именно указанный блок направлений развития материально-финансовой базы местных органов власти способен принести муниципальным образованиям России наибольший экономический эффект, придав тем самым всему процессу формирования системы местного самоуправления в нашей стране дополнительные стимулы для развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. - Ростов-на-Дону, 1997. - 48 с.
2. Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года. Местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных актов. - М., 1998. - С. 22-26.
3. Закон РФ от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 22 апреля 1996 года, от 26 октября 1996 года, от 17 марта 1997 года. Местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных актов. - М., 1998. - С. 79-109.
4. Закон РФ от 10 сентября 1997 года "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации". Местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных актов. - М., 1998. - С. 156-168.
5. Налоговый Кодекс Российской Федерации. Часть первая. - М., 1999. - 142 с.
6. Бюджетный Кодекс Российской Федерации. - М., 1998. - 128 с.
7. Гражданский Кодекс Российской Федерации (Часть первая). - М., 1994. - 132 с.
8. Закон РСФСР "О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы"// Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1990. - № 19. - Ст. 197.
9. Закон РСФСР "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям"// Ве-

домости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1990. - № 26. - Ст. 322.

10. Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 29. - Ст. 1010.

11. Закон РФ от 15 апреля 1994 г. № 4807-1 "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1993. - № 18. - Ст. 635.

12. Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. № 568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления" // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 24.

13. Постановление Верховного Совета РФ "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. - № 3. - Ст. 39.

14. Постановление Правительства РФ "О внесении изменений в Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления, утвержденную постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251" // Российская газета. - 1998. 16 сентября. - С. 4.

15. Устав города Краснодара от 5 июля 1996 года. Местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных актов. - М., 1998. - С. 448-482.

16. Устав города Ростова-на-Дону от 9 апреля 1996 года/ Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. - Ростов-на-Дону, 1998. - С.291-351.

17. Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт// СоцИс. - 1997. - №1. - С. 120-126.

18. Авакьян С.А. Проблемы местного самоуправления на современном этапе// Право. - 1998. - № 2-3. - С.25-28.

19. Аверьянов А.Н. Системное познание мира. - М.: Издательство политической литературы, 1985.- 263 с.

20. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации ("круглый стол" в Институте государства и права РАН)// Государство и право. - 1997. - № 5. - С. 24-45.

21. Алимурзаев Г. Местное самоуправление и местные финансы: модель "муниципальной общины"// РЭЖ. - 1998. - № 5. - С. 28-31.

22. Алимурзаев Г. Местное самоуправление: к концептуальному обоснованию главных задач в сфере экономики// РЭЖ. - 1999. - № 3. - С. 19-25.

23. Альвинская Н.В. Местные бюджеты в условиях бюджетной реформы// Финансы. - 1995. - № 9. - С. 7-10.

24. Альтшулер А., Говард К. Органы местного самоуправления и экономическое развитие в США// Местная власть. - 1995. - Выпуск 1.- С. 19-26.

25. Ахмедуев А. Государственные предприятия: типы и механизм функционирования // Вопросы экономики. - 1994. - № 8. - С. 59-68.

26. Ахмедуев А. Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий// Экономист. - 1996. - № 10. - С. 24-36.

27. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. - 351 с.

28. Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления// Вопросы экономики. - 1999. - № 3. - С. 33-41.

29. Батурич Л.А., Игнатов В.Г., Кокин А.В. Экономика и управление природопользованием. - Ростов-на-Дону, 1996. - 124 с.

30. Бездольный С.Л. Развитие муниципальной экономики в условиях перехода к рынку: Автореф. дис. канд. эк. наук.-Ростов-на-Дону, 1998.-23 с.

31. Белых В.С. Приватизация государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: экономико-правовые вопросы // Государство и право. - М., 1996. - N 10. - С. 25-32.

32. Беридзе Т. О субъектах собственности и хозяйствования // Экономические науки. - 1991. - № 6. - С. 79-82.

33. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. - М.: Наука, 1973. - 270 с.

34. Богатова Е.В. Оценка инвестиционных проектов в рамках местной предпринимательской политики// Проблемы преобразования и регулирования социально-экономических систем. - СПб., 1996. - С. 49-52.

35. Богачева О.В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта// МЭ и МО. - 1995. - № 9. С. 104-125.

36. Богачева О.В., Амиров В.Б. Проблемы укрепления бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления// Финансы.-1997.-№ 9. С. 17-19.

37. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. - Ростов-на-Дону, 1998. - 382 с.

38. Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. -Ростов-на-Дону, 1996.-247 с.

39. Брагинский С.В., Певзнер Я.А. Политическая экономия: дискуссионные проблемы, пути обновления. - М.: Мысль, 1991. - 299 с.

40. Бурмистрова Т., Скробов А. Формирование конкурентной среды и государственная антимонопольная политика// Право и экономика. - 1999. - № 6. -С. 29-40.

41. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. - Новосибирск - Москва, 1997. - 92 с.
42. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах воздействия. - М.: Наука, 1996. - 480 с.
43. Воронин А., Мурашко А. Как наполнить пересохшее русло бюджетных рек// Муниципальная власть. - 1997. - №1. - С.43-44.
44. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. - М.: Дело, 1998. - 127 с.
45. Высоковский А., Абанкина И, Абанкина Т. Доходы муниципальных образований// Финансы. - 1998. - № 2. - С. 19-21.
46. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. - М.: Наука, 1990. - 264 с.
47. Гильченко Л. Новый этап реформы местного самоуправления// Власть. - 1997. - № 3. - С. 19-22.
48. Гильченко Л.В. Реформа местной власти в России: анализ состояния и исследование проблем становления местного самоуправления// Государственная власть и местное самоуправление. - М., 1998. - С. 8-49.
49. Голованов В.И. Управление устойчивым развитием района в городе. - М.: Наука, 1996. - 223 с.
50. Губанов С. Эволюция отношений собственности: форма-содержание // Экономист. - 1997. - № 2. - С. 73-84.
51. Гуляев А. Системный подход к административно-муниципальному управлению// Экономика и управление. - 1996. - № 2. - С. 44-50.
52. Демьяненко А.Н., Обущев А.Л. Муниципальное управление. - Хабаровск-Н. Новгород, 1998. - 148 с.
53. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. - Тула, 1996. - 112 с.

54.Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. - Москва-Тула, 1997. - 340 с.

55.Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. - Тула, 1997. - 270 с.

56.Жуков Ж., Куценко В. Местное самоуправление: что есть что// Диалог. - 1995. - № 3. - С. 11-16.

57.Зайченко В.Л. Правовое регулирование материально-финансового обеспечения местного самоуправления в городе : Автореф. дис. канд. юрид. наук / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Каф. гос. упр. и правового обеспечения гос. службы. - М., 1995. - 18 с.

58.Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства //Рос. юстиция. - М., 1996. - N 6. - С. 16-18.

59.Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города. - М., 1998. - 273 с.

60.Зинченко С. Государственные и муниципальные органы - соучредители коммерческих организаций// Хозяйство и право.- 1997.- № 10. - С. 20-31.

61.Иванова В.Н. Местное самоуправление: проблемы теории и практики. - СПб., 1995. - 265 с.

62.Иванова В.Н. Регулирование социально-экономического развития в системе местного самоуправления: методы, организационные инновации : Автореф. дис. д-ра экон. наук / Санкт-Петербург. гос. ун-т. - СПб., 1995.- 48 с.

63.Игнатов В.Г. Становление системы государственного и местного управления в современной России. - Ростов-на-Дону, 1997. - 44 с.

64.Игнатов В.Г., Бородина О.Ю. Малое предпринимательство и его государственная поддержка в России. - Ростов-на-Дону, 1997. - 168 с.

65.Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. - Ростов-на-Дону, 1999. - 224 с.

66.Игнатов В.Г., Харченко И.С. Разработка и реализация бизнес-проекта территории как средство повышения эффективности управления ее социально-экономическим развитием// Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность. - Ростов-на-Дону, 1998. - С. 88-97.

67.Игнатова Т.В. Приватизация и развитие российского предпринимательства. - Ростов-на-Дону: Издательство РГУ, 1995. - 140 с.

68.Игнатова Т.В. Социально-экономические перспективы развития муниципальной собственности// Известия ВУЗов Северо-Кавказских регионов. Общественные науки. - 1998. - № 3. - С. 55-58.

69.Игнатова Т.В. Теория и практика российской приватизации. - Ростов-на-Дону, 1994. - 207 с.

70.Игудин А.Г. К проекту Закона "О финансовых основах местного самоуправления в РФ"// Финансы. - 1997. - №3. - С. 24-27.

71.Игудин А.Г. Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // Финансы. - 1996 - № 8. - С. 9-14.

72.Караваев В.П. Бюджетный федерализм в инвестиционной политике России // Пробл. прогнозирования. - М., 1995. - Вып 6. - С. 61-67.

73.Каримов Р.М. Бюджетные отношения в финансовой системе региона// Государство и общество: История. Экономика. Политика. Право. - 1999. - № 1. - С. 40-48.

74.Киниченко О.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в России// Проблемы преобразования и регулирования социально-экономических систем. - СПб., 1996. - С. 75-86.

75.Кирпичников В.А. Бюджетный федерализм и местное самоуправление // Финансы. - М., 1995. - N 6. - С. 6-8.

76.Клинова М.В. Государственное предпринимательство в странах ЕС. - М.: Наука, 1998. - 256 с.

- 77.Кобилев А.Г. Финансовые ресурсы местного самоуправления. Опыт и проблемы// Общественные науки. - 1997. - №1. - С. 21-25.
- 78.Козаченко В. Собственность: присвоенческий аспект // Экономист. -1996. - № 12. - С. 64-68.
- 79.Колушин Е.И. О праве муниципальной собственности// Журнал российского права. - 1997. № 9. - С. 77-84.
- 80.Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"/ под ред. Ю.А. Тихомирова. - М., 1997. - 460 с.
- 81.Коркунов Н.М. Русское государственное право. - СПб., 1903. - Т.2. - С.596.
- 82.Корняков В. Новая модель отношений собственности (анализ современного опыта) // Экономист. - 1994. - № 3. - С. 72-85.
- 83.Костиков И.В. Рынок муниципальных облигаций: мировой опыт и российская специфика // МЭ и МО. - 1999. - № 1. - С. 110-115.
- 84.Краткая философская энциклопедия. - М., 1994. - 576 с.
- 85.Кузьмин В.П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса. 3-е издание, дополненное. - М.: Издательство политической литературы, 1986. - 399 с.
- 86.Кулагин А. Местное самоуправление в условиях перехода к рыночной системе хозяйствования// Проблемы теории и практики управления. - 1994. - №3. -С. 106-110.
- 87.Куликов В. Российская приватизация в шестилетней перспективе// РЭЖ. - 1998. - № 1. - С. 10-19.
- 88.Куликов В., Талонов А. Сколько ЖЭК ни корми...// Российская газета. - 1997. - 11 марта. - С.11.
- 89.Курс экономики/ под.ред. Б.А. Райзберга. - М, 1997. - 720 с.
- 90.Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юрист, 1997. - 432 с.

91.Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации /под ред. Дмитриева Ю.А..- М.: Манускрипт, 1995.- 95 с.

92.Лаптева Л.Е. О соотношении понятий “местное самоуправление” и “территориальное общественное самоуправление”// Местное самоуправление: проблемы и решения. - М., 1996. - С. 80-89.

93.Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ// Вопросы экономики. - 1998. - № 3. - С. 4-17.

94.Лексин В., Швецов А. Региональные и местные займы в контексте финансово-бюджетной реформы// РЭЖ. - 1998. - № 6. - С. 11-25.

95.Лифман Р. Формы предприятий, кооперация и социализация. - Берлин, 1924. - 284 с.

96.Львов Н.В., Трунов С.А. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований// Финансы. - 1997. - №11. - С. 14-15.

97.Малый бизнес России - состояние, проблемы и перспективы.- М.,1996.- 36 с.

98.Мамедов О.Ю. Производственное отношение: политико-экономическая модель. - Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. -288 с.

99.Местное самоуправление в городах России / Когут А.Е., Литовка О.П., Рохчин В.Е., Румянцев А.А.; Под ред. Когута А.Е.; РАН. Ин-т соц.-экон. пробл.. - СПб., 1995. - 70 с.

100.Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности// Региональное управление и местное самоуправление. - М., 1996. - 134 с.

101.Морозова Т.Г. Региональная экономика.- М.: ЮНИТИ, 1995.- 304 с.

102.Муниципальная собственность в России: проблемы становления и развития/ Максимов В.А., Игнатова С.И., Игнатова Т.В., Кочергин А.Л. - Ростов-на-Дону, 1994. - 53 с.

103.Муниципальная собственность: проблемы управления/ Складов И.П., Карнилин И.Н., Горин В.Н. и др. - Н. Новгород: Издательство Волго-Вятской акад. гос. службы, 1996. - 239 с.

104.Муниципальное право/ под ред. А.И. Коваленко. - М.: Новый юрист, 1997. - 368 с.

105.Муниципальные займы// Местная власть. - 1995. - Выпуск 1. - С. 38-44.

106.Муниципальные займы как инструмент финансовой системы местного самоуправления// Сборник материалов научно-практического семинара 4-5 июня 1998 года. - М., 1998. - 256 с.

107.Муниципальный менеджмент/ Т.Г. Морозова, М.П. Победина, Г.Б. Поляк и др.; Под ред. Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ, 1997. - 263 с.

108.Никифорова В.Г. Муниципальное регулирование и поддержка малого бизнеса// Известия ВУЗ. Правоведение. - 1999. - № 1. - С. 261-262.

109.Новикова Т.С. Местные финансы во Франции. - Новосибирск, 1996.- 118 с.

110.Овчинников И. Финансовая основа местного самоуправления// Хозяйство и право.- 1996. - № 4. - С.81-95.

111.Основы местного самоуправления в городах России / Агафонов Н.Т., Ахобадзе Д.Т., Гринчель Б.М. и др.; Под ред. Когута А.Е.; РАН. Ин-т социал.- экон. пробл.. - СПб., 1995. - 257 с.

112.Пайкин Б.Р. Развитие экономической базы местного самоуправления в крупном городе: Автореф. дис. канд. эк. наук. -СПб, 1996. - С. 24.

113.Пайкин Б.Р., Киниченко О.А. Проблемы формирования, использования и развития экономической базы муниципальных образований в условиях местного самоуправления// Проблемы преобразования и регулирования социально-экономических систем. - СПб., 1996. - С. 86-91.

114.Пансков В. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений// РЭЖ. - 1998. - № 11/12. - С. 64-77.

- 115.Пансков В. О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местного самоуправления// Финансы. - 1999. - № 3. - С. 5-9.
- 116.Пансков В. Специфика и задачи совершенствования межбюджетных отношений // РЭЖ. - 1996. - № 4. - С. 23-28.
- 117.Пансков В., Игнатьев Д. Налоговый федерализм и местные налоги// РЭЖ. - 1995. - № 4. - С. 38-44.
- 118.Поликарпов Б.Э. Формирование модели местного самоуправления в России: предпосылки, условия, особенности// Некоторые проблемы социально-политического развития современного российского общества. - Саратов, 1996. - С. 32-36.
- 119.Поляков А. Муниципальной собственности - законодательное признание// Российские регионы (местное самоуправление). - 1998. - № 16-17. - С. 2-5.
- 120.Поляков А. Проблемы финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления// Малые города. 1996. № 6-7. С. 24-27.
- 121.Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. - М., 1995. - 189 с.
- 122.Постовой Н.В. Муниципальное право России. - М.: Новый Юрист, 1998. - 350 с.
- 123.Пронина Л.И. О размещении муниципального заказа// Финансы.- 1999. - №3. - С. 10-14.
- 124.Пронина Л.И. О формировании местных бюджетов и организации межбюджетных отношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ в 1999 г.// Финансы. - 1998.- № 12. - С. 55-56.
- 125.Рабинович Б.М. Экономическая оценка земельных ресурсов и эффективности инвестиций. - М., 1997. - 224 с.
- 126.Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. - Ростов-на-Дону, 1997. - 448 с.

127.Рохчин, В.Е.; Филиппов, А.И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований : Методол. разраб. концепции и механизм ее реализации. - СПб., 1996. - 117 с.

128.Савранская О.Л. Правовые основы местного самоуправления// СоцИс. - 1997. - № 1. - С. 111-119.

129.Самолетова Т.В. Основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации// Государственная власть и местное самоуправление в России. - М., 1998. - С. 109-132.

Семенова Е., Степанова В. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления// Экономист. - 1997. - № 5. - С. 45-48.

130.Сидорова Е.Н., Морозов В.В., Здраво мыслова Н.С. Совершенствование финансово-инвестиционной политики территории в условиях рынка. - Екатеринбург, 1996. - 55 с.

131.Создание муниципальных предприятий и контроль за их деятельностью. Сборник материалов и статей / под ред. Э.Маркварта. - Обнинск, 1998.- 44 с.

132.Стародубровская И. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: особенности выбранной модели// Вопросы экономики.- 1997.- №11.- С. 60-77.

133.Стронгина М. Местное самоуправление и развитие территорий// Вопросы экономики. - 1994. - № 5. - С. 133-140.

134.Сычева Е.А. Муниципальная собственность в условиях перехода к рыночной экономике : Автореф. дис. ... канд. экон. наук / Фин. акад. при правительстве Рос. Федерации. - М., 1995. - 24 с.

135.Супян В. Государственная поддержка предпринимательства в США (региональный аспект)// Проблемы теории и практики управления. - 1994. - № 3. - С. 110-114.

- 136.Талонов А. Финансовые аспекты жилищно-коммунальной реформы// РЭЖ. - 1997. - № 8. - С. 28-32..
- 137.Телятников Н.Б. Резервы территориального бюджета // Финансы. - М., 1995. - N 12. - С. 16-18.
- 138.Теоретическая экономика. Политэкономия/ под ред. Г.П. Журавлевой, Н.Н. Мильчаковой. - М.: Банки и биржи, 1997. - 485 с.
- 139.Тор Ю. Экономическое развитие на базе местного сообщества// Россия и современный мир. - 1995. - № 4. - С. 98-101.
- 140.Торкановский Е. Государственное предпринимательство: организационно-правовые формы// Вопросы экономики. -1995. - № 12.-С. 76-85.
- 141.Тучак Н. Механизмы бюджетного финансирования инвестиций на муниципальном уровне// Экономист. - 1998. - № 11. - С. 72-76.
- 142.Уваров А. О правовых основах создания и управления муниципальной собственностью // Хозяйство и право. - 1998. - № 11. - С. 40-44.
- 143.Фабричный С.Ю. Правовое регулирование финансово-экономического взаимодействия субъекта Федерации и местного самоуправления. - М., 1999. - 88 с.
- 144.Фадеев В.И. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России// Региональное управление и местное самоуправление. - М., 1996. - 20 с.
- 145.Фадеев В. Система гарантий местного самоуправления// Право и жизнь. - М., 1995. - N 7. - С. 184-217.
- 146.Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации// Региональное управление и местное самоуправление. - М., 1996. - 60 с.
- 147.Фейгин М. Федеральное законодательство о финансовых основах местного самоуправления// Хозяйство и право. - 1998. - № 4. - С. 44-51.
- 148.Финансовые условия становления и развития малого бизнеса в России. - М., 1998. - 184 с.

149. Фоменко Г.А. Развитие территориальных систем управления природопользованием и стратегия перехода к устойчивому развитию // Изв. РАН. Сер. геогр. - М., 1995. - N 6. - С. 73-86.

150. Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. - Brussels: Tacis services DG IA, European Commission, 1995. - 331 с.

151. Хорошухин С., Щеголь А. Инвестиционная политика в регионе// Экономист. - 1998. - № 1. - С. 43-46.

152. Черкасов А.И. Эволюция взаимоотношений государства и местного управления в зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление в России. - М., 1998. - С. 145-162.

153. Черник И.Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие// Региональное управление и местное самоуправление. - М., 1996. - 36 с.

154. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт// Журнал российского права. - 1997. - № 8. - С. 96-104.

155. Чичерин Б. Курс государственной науки. - М., 1894. - Ч.1. - 456 с.

156. Шадрин А. Новые муниципальные облигации для городской инфраструктуры// Рынок ценных бумаг. - 1999. - № 1. - С. 63-67.

157. Шадрин А. Перспективы развития рынка муниципальных облигаций// Вопросы экономики. - 1996. - № 9. - С. 95-110.

158. Широков А., Юркова С. Возможности и условия финансирования муниципальных организаций// Экономист. - 1997. - № 7. С. 46-51.

159. Шишкин А.Ф. Экономическая теория. - М., 1996. - Книга 1. - 656 с.

160. Шлемин П.И., Фадеев В.И. Местное самоуправление: российский вариант// Региональное управление и местное самоуправление. - М., 1993. - 67 с.

161.Юркова С., Широков А. Местное самоуправление: рыночный облик местной власти// Экономист. - 1996. - №1. - С. 85-90.

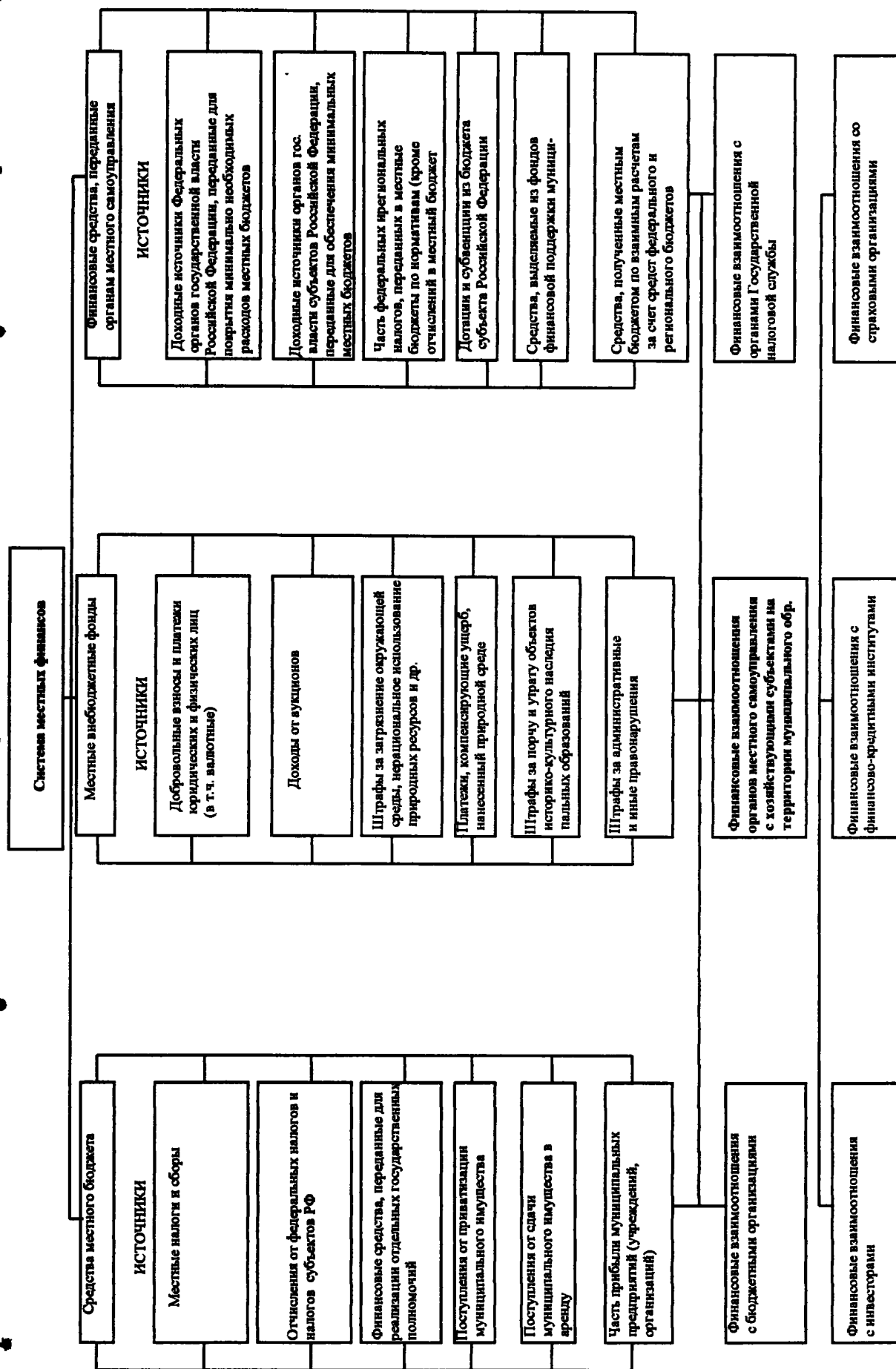
162.Якушкина Е. Как подготовить совместный инвестиционный проект// РЭЖ. - 1998. - № 11-12. - С.103-105.

163.Яров Ю. Развитие малых городов - залог процветания России// Малые города. - 1996. - №6-7. С. 12-14.

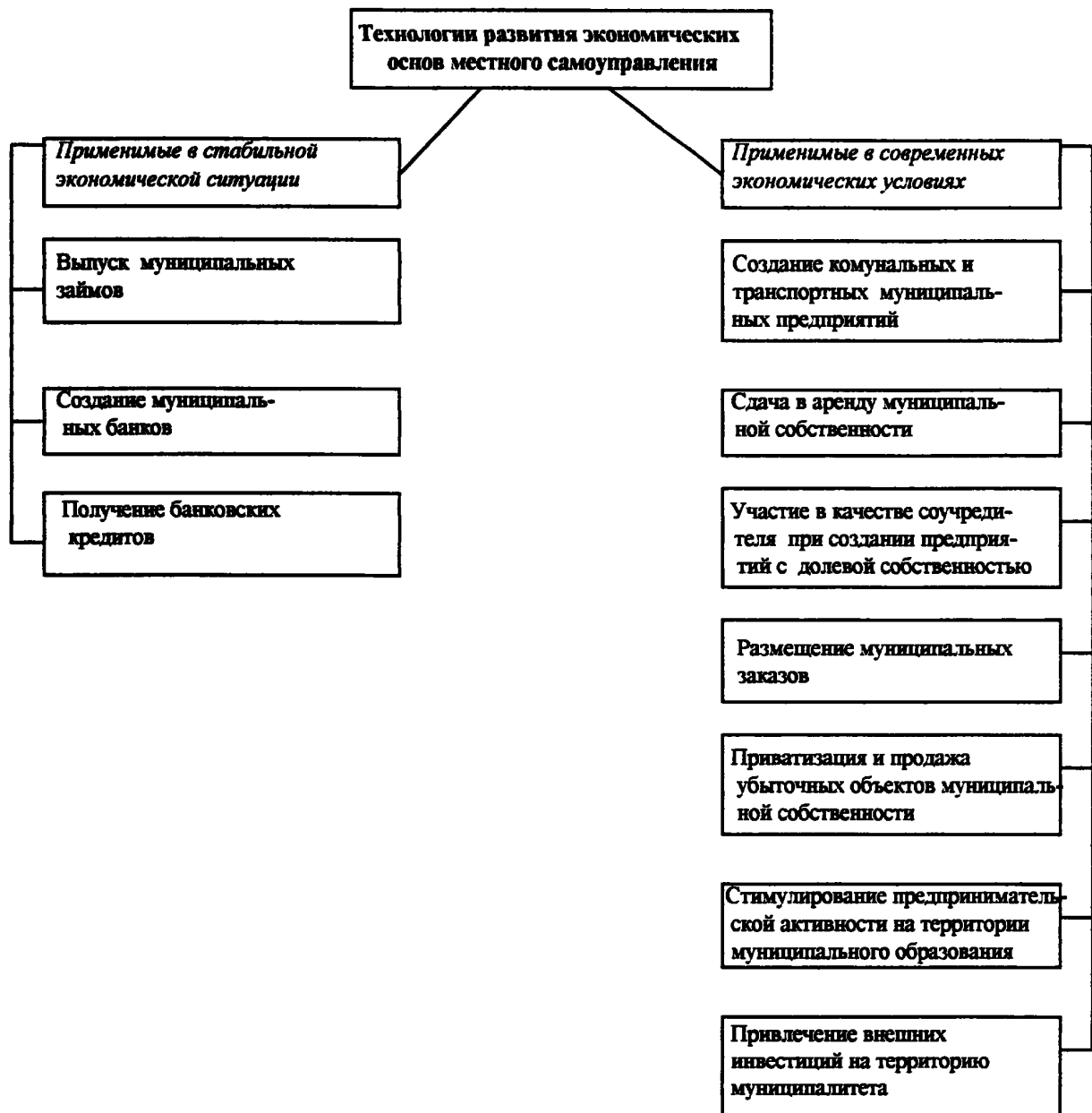
164.Ясюнас В. Правовое регулирование деятельности хозяйствующих субъектов, не находящихся в муниципальной собственности // Хозяйство и право. - 1998. - № 6. - С. 78-81.

165.Ясюнас В.А. Местное самоуправление: комментарии, разъяснения. - М., 1997. - 176 с.

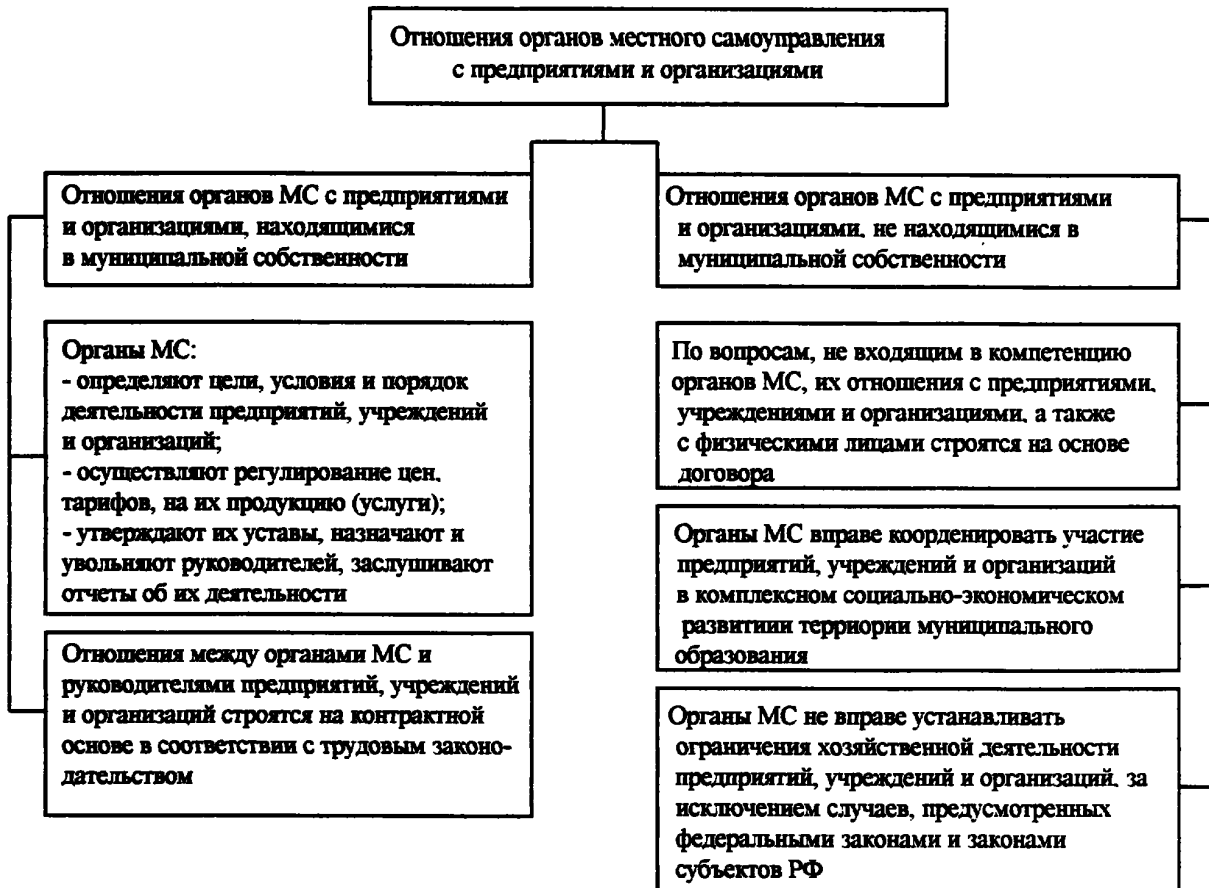
166.Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. -М., 1998. - 223 с.



Приложение 2



**Блок-схема основных направлений развития экономических основ в
России**



**Блок-схема отношений органов местного самоуправления с
хозяйствующими субъектами**