

Лекция 1.Муниципальная экономика как система экономических отношений

1. Понятие и структура муниципальной экономики
2. Элементы муниципальной экономики
3. Понятие и характеристика муниципальных образований

Муниципальная экономика - это система экономических отношений, в которые вступают органы местного самоуправления в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг на территории муниципального образования.

Муниципальная экономика включает:

- 1)государственный сектор
- 2)частный сектор.

Государственный и муниципальный секторы эффективнее функционируют в сферах деятельности:

- 1) разработка и проведение политики развития
- 2) обеспечение социальной справедливости
- 3) борьба с различного рода дискриминацией
- 4) поддержание стабильности.

Предпринимательский сектор:

- 1) лучше справляется с экономическими и инновационными задачами
- 2) легче адаптируется к быстрым переменам
- 3) эффективнее решает технические проблемы.

К отраслям муниципальной экономики относятся:

- 1) снабжение населения водой, газом, теплом, электроэнергией;
- 2) канализация и переработка сточных вод,
- 3) вывоз и переработка мусора,
- 4) городской и пригородный пассажирский транспорт,
- 5) общественное питание,
- 6) социальные услуги.

Местные органы власти занимают особое место в системе муниципальных экономических отношений:

- 1) подобно государственным, властным структурам, выполняют функцию регулирования хозяйственных отношений на подведомственной им территории.
- 2) выступают в роли полноправного субъекта этих отношений, способного самостоятельно расширять свой экономический потенциал (пополнять состав муниципальной собственности, укреплять местный бюджет и т. п.). С этой точки зрения органы местного самоуправления близки к коммерческим организациям, так как выступают как самостоятельные и равноправные субъекты экономических отношений, т. е. могут самостоятельно распоряжаться принадлежащей им собственностью, финансовыми ресурсами,

землей и получать при этом прибыль. Но в отличие от коммерческих организаций, цель которых состоит в извлечении прибыли в интересах участников этих организаций, муниципальные структуры не могут использовать ни перечисленные ресурсы, ни полученную от их эксплуатации прибыль в сферах, не связанных с интересами населения.

При этом в ходе распределения полученной в результате хозяйственной деятельности прибыли органы местного самоуправления выступают в роли гаранта обеспечения населению определенного уровня благоустройства, предоставления социальных услуг, что роднит их с государственными структурами, поскольку и те, и другие призваны обеспечивать жизненные потребности населения.

Государственная природа экономической деятельности органов местного самоуправления обеспечивает им повышенную степень материальной защиты, выражающаяся в наличии закрепленных 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.

В вопросах экономической деятельности органы местного самоуправления сочетают в себе государственные начала и коммерческие возможности частных хозяйствующих субъектов.

Деятельность органов местного самоуправления состоит из двух направлений:

- 1) властного
- 2) экономического. Особенно четко это прослеживается во взаимоотношении местных органов власти с субъектами хозяйственной деятельности.

Субъекты хозяйственной деятельности могут быть разделены на две следующие группы:

- 1) муниципальные предприятия (организации, учреждения), в которых муниципалитет обладает всей или частью собственности;
- 2) предприятия, учреждения и организации иных форм собственности (государственные, акционерные, частные и др.).

Цели, каждой из названных групп хозяйствующих субъектов различны. Муниципальные предприятия свои результаты обязаны направлять на общественные нужды. Иные предприятия и учреждения участвуют в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения. Органы местного самоуправления в отношении этих групп применяют различные методы управления, сочетающие 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.

Исключение составляет небольшой круг ограничений, связанный с правовым статусом муниципалитетов как института власти (принимая нормативно-правовые акты, органы местного самоуправления имеют возможность создавать льготные условия для деятельности своих предприятий в ущерб другим хозяйствующим субъектам; осуществляя финансово-хозяйственную деятельность в

условиях свободного рынка, муниципалитеты рискуют бюджетными средствами и объектами собственности, основное предназначение которых - удовлетворение интересов жителей муниципального образования).

Однако права муниципалитетов в регулировании хозяйственной деятельности других собственников должны быть строго регламентированы законодательством, т.к. здесь речь идет о границах применения властных полномочий, поскольку органы местного самоуправления выступают не как хозяйствующий субъект, а как власть.

Проявлением властного воздействия муниципалитетов на хозяйствующие субъекты различных форм собственности являются:

1) установление единых для всех предприятий и учреждений санитарно-экологических норм и стандартов;

2) контроль над перечислением денежных средств (в виде налогов, части прибыли муниципальных предприятий или других платежей) в местный бюджет и внебюджетные фонды;

3) право на применение санкций в отношении хозяйствующих субъектов, не выполняющих свои обязательства перед местным бюджетом, и т. д.

Важной сферой муниципальной экономики, помимо хозяйственных отношений с предприятиями различных форм собственности являются финансово-имущественные отношения органов местного самоуправления с органами государственной власти федерального и регионального уровней. На государственные органы законодательством возложена обязанность обеспечения минимума условий жизнедеятельности населения, если этот минимум не может быть обеспечен финансовыми и иными ресурсами муниципального образования.

Экономические отношения органов местного самоуправления с государственными структурами возникают по поводу передачи государственного имущества в муниципальную собственность, зачисления доходных источников и средств финансовой помощи в местные бюджеты, а также финансирования государственных программ, осуществляемых на муниципальном уровне.

В процессе своей деятельности органы местного самоуправления одной территории могут вступать в экономические отношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований. Эта форма хозяйственных отношений в России пока недостаточно развита. Однако механизм хозяйственной кооперации между отдельными муниципальными образованиями имеет тенденцию к укреплению. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусмотрена возможность создания межмуниципальных объединений, хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций.

2. Элементы муниципальной экономики

Основными системообразующими элементами муниципальной экономики являются:

1) финансово-хозяйственные отношения между:

1.1. органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями (учреждениями),

- 1.2. органами местного самоуправления и органами государственной власти,
 - 1.3. органами местного самоуправления и государственными предприятиями (учреждениями),
 - 1.4. органами местного самоуправления и частными предпринимательскими структурами,
 - 1.5. органами местного самоуправления различных муниципальных образований;
- 2) властные отношения между органами местного самоуправления и всеми остальными субъектами муниципальной экономики в целях регулирования социально-экономического развития территорий.

3. Понятие и характеристика муниципальных образований

Термин *«муниципальное образование»* является собирательным понятием и обозначает *территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление.*

Необходимость введения и юридического закрепления этого понятия была вызвана тем, что с развитием федеративных отношений во многих субъектах Российской Федерации стали применяться различные исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов, а для юридической практики требовалось унифицированное определение территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление.

Муниципальное образование согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется как *городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.*

Вероятно, наличие дефинитивной нормы, основанной на перечислении возможных видов муниципальных образований, следует признать ошибкой и в учебных целях предложить иное, доктринальное определение понятия *«муниципальное образование» – часть территории субъекта Российской Федерации, на которой имеются выборные органы местного самоуправления, муниципальная собственность и местный бюджет.* Приведенное определение основано на перечислении существенных признаков данного типа публично-правовых образований:

а) наличие собственной территории, границы которой установлены законом субъекта Федерации в соответствии с требованиями Закона № 131-ФЗ;

б) наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления;

в) наличие собственной экономической основы, которую составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований;

г) наличие системы местного самоуправления в основе которой – наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления (их структура обязательно включает представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию);

д) наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, составляющих в совокупности систему муниципальных правовых актов муниципального образования (они принимаются населением непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления);

е) право устанавливать в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Ст. 10 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ четко выделяет **четыре вида муниципальных образований**:

1) поселения, которые в свою очередь могут быть подразделены в зависимости от административного центра на сельские или городские поселения;

2) муниципальные районы;

3) городские округа;

4) внутригородские территории городов федерального значения.

Итак, в соответствии с действующим законодательством:

- *сельское поселение* – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- *городское поселение* – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- *муниципальный район* – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного

самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- *городской округ* – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- *внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения* – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В соответствии с данными Всероссийской переписи населения 2010 года, население Российской Федерации проживало в 516 городских округах, 1825 муниципальных районах, 1734 городских поселениях, 19126 сельских поселениях и 236 внутригородских территориях городов федерального значения (125 в г. Москве, 111 в г. Санкт-Петербурге). Больше всех городских округов образовано в уральском федеральном округе (110), муниципальных районов – в Приволжском федеральном округе (455), городских поселений – в Центральном федеральном округе (502), сельских поселений – в Приволжском федеральном округе (5420). Наибольшее количество муниципальных образований всех видов сформировано в Республике Татарстан – 989, наименьшее – в Сахалинской области – 21.

Несмотря на имеющуюся убежденность, что основная часть населения России проживает в муниципальных районах и являются сельчанами, перепись населения 2010 года показала, что больше половины населения Российской Федерации (67883758 человек) проживают в городских округах, а городское население России составляет 105313773 человек, против 37542763 человек сельского населения. Справедливости ради следует отметить, что и в 2002 году Всероссийская перепись населения показала, что городское население России значительно доминирует над сельским населением (106429049 человек городского населения против 38737682 человек сельского).