

Коровин А.В.,
Научный сотрудник информационно–аналитического отдела ГНУ СКС
ВИМ Россельхозакадемии

Роль муниципального образования в развитии экономической политики и совершенствовании механизмов управления

Чтобы создать условия для эффективного функционирования народного хозяйства страны, нужно включить в экономический оборот возможности предпринимательства, умело соединить усилия муниципальных образований и частного бизнеса. Для современного этапа развития рыночной экономики в России характерен незначительный рост масштабов производства, в сочетании с глубокими качественными изменениями в экономике и социальной структуре общества. В этих условиях необходимо реализовывать потенциальные возможности каждого региона в обеспечении качественных и количественных сдвигов в народном хозяйстве страны. Именно поэтому необходима кардинальная перестройка методов управления на всех уровнях, поскольку в настоящий момент еще не сложилось четкого разграничения компетенций и функций, прав, обязанностей и ответственности между отдельными органами власти по вертикали и горизонтали и предпринимательскими структурами при реализации комплексных целевых программ.

В связи с этим большое значение имеет исследование возможностей предпринимательства в решении проблем социально-экономического развития региона. Соответственно должна возрастать роль муниципального образования в развитии рыночной экономики и совершенствовании механизмов управления.

Целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения представляет собой муниципальное управление. Именно население самостоятельно решает вопросы местного значения, вопросы организации и функционирования местной системы власти. Это специфический уровень власти, организационные формы которого определяются населением муниципального образования самостоятельно и на основе федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

По мнению Зотова В.Б., муниципальное образование (МО) - это объект муниципального управления, который представляет собой городское, сельское поселение или несколько поселений, объединенных общей территорией, в пределах которых осуществляется местное самоуправление .

Являясь объектом муниципального управления, муниципальное образование характеризуется населением, сложившейся инфраструктурой, типом муниципального хозяйства, характеристикой субъектов хозяйственной деятельности, территорией. Именно эти характеристики, по мнению Воронина А.Г., оказывают определяющее влияние на формирование интересов совместного проживания.

Создание новых понятий и модернизация традиционных, характерно

для современного этапа развития экономических и управленческих отношений, а также соответствующих наук. Таким понятием и является «муниципальное хозяйство». Понятие «муниципальное хозяйство» возникло объективно, в связи со сложившейся в стране обстановкой. Поэтому необходимо изучать компоненты муниципального хозяйства, закономерности развития, связи с народно-хозяйственными комплексами, решать вопросы оптимизации его структуры с целью повышения эффективности функционирования в условиях рынка.

В значительной степени местное самоуправление зависит от вида и типа хозяйственных отношений, существующих в обществе в настоящий момент. Для того чтобы дать научное определение муниципального хозяйства, надо, прежде всего, установить родовое понятие «хозяйство», чтобы затем на основе отличия данного вида хозяйства дать определение термина «муниципальное хозяйство». Обычно под хозяйством понимают некую совокупность хозяйствующих субъектов, ограниченных видом собственности, определенным характером деятельности и территорией, на которой осуществляется эта деятельность.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что государство имеет ряд особенностей при осуществлении хозяйственной деятельности, поскольку оно, с одной стороны, выступает как равноправный субъект хозяйственных отношений (собственник), с другой стороны, как субъект, выполняющий в силу своего особого статуса функцию регулирования хозяйственных отношений на своей территории. Местное самоуправление несет на себе как признаки государства, так и признаки хозяйствующего субъекта. В этой двойственности природы местного самоуправления и кроется корень долгих дискуссий по вопросу определения понятия муниципального хозяйства.

Одна часть исследователей считает, что муниципальное хозяйство лишь как совокупность предприятий и учреждений, относящихся к муниципальной собственности (коммунальное хозяйство), и подходит к решению вопроса с позиции, кому принадлежит данная собственность. Подобный подход снимает с органов местного самоуправления заботу о создании условий для развития территории муниципального образования и значительно снижает их интерес в создании условий для инвестиционной и иной деятельности, направленной на создание благоприятных условий для хозяйствования на данной территории.

Другие исследователи относят к муниципальному хозяйству всю совокупность хозяйств, расположенных на территории муниципального образования, поскольку властные полномочия органов местного самоуправления распространяются на все хозяйствующие на его территории субъекты. Подобный подход ставит местное самоуправление над другими хозяйствующими субъектами и предполагает известные монопольные права органов местного самоуправления, дает им необоснованные преимущества в конкуренции, прежде всего, с частным сектором на территории муниципального образования. Кроме того, при подобном походе происходит размывание понятия

власти и подрыв ее авторитета, так как осуществляется подмена ориентиров, что в свою очередь приводит к недобросовестному исполнению местным самоуправлением той части общественных дел, которые возложены на нее законом.

На особенность муниципального хозяйства, которая лежит, прежде всего, в его целях, указывает известный российский исследователь Л.А. Велихов. Он считает, что муниципальное хозяйство - это деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения. В данном определении присутствует тот критерий, по которому мы можем развести две предыдущие точки зрения, определив, что в понятие муниципального хозяйства включаются хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и иных форм собственности, но лишь те, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования.

Следовательно, муниципальное хозяйство – это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения.

По мнению Зотова В.Б., муниципальное хозяйство рассматривается как хозяйственные системы, характеризующие потенциальные возможности в пределах МО, которые обеспечивают его жизнедеятельность. К муниципальному хозяйству относятся предприятия материального и нематериального производства. Иными словами, муниципальное хозяйство отражает отраслевую Структуру потенциальных возможностей МО, существующих в определенных границах, а права государства при осуществлении хозяйственной деятельности определяются формами собственности .

Таким образом, муниципальное хозяйство - это совокупность объектов и субъектов, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение потребностей населения.

Муниципальное хозяйство, с точки зрения ведения хозяйственной деятельности, как считает Воронин А.Г., в значительной степени носит черты частного хозяйства, так как выступает на рынке как самостоятельный и, что особенно важно, равноправный субъект хозяйственной деятельности. То есть оно может самостоятельно использовать находящуюся в его распоряжении собственность, финансовые ресурсы, землю. Однако использовать все эти ресурсы органы местного самоуправления должны в целях выполнения общественных функций, возложенных на них. Муниципальное хозяйство, по мнению Воронина, - это экономическая категория, выражающая экономические отношения между органом местного самоуправления, являющимся органом власти, и субъектами хозяйственной и иной общественно значимой деятельности по поводу использования местных ресурсов в коллективных интересах территориальной общности [Ошибка! Источник ссылки не найден.]. Следовательно, муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области хозяйственной деятельности

и, прежде всего, в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства - общественным характером использования результатов деятельности.

Структура муниципального хозяйства состоит из следующих элементов:

- государственные предприятия хозяйственных систем;
- муниципальные предприятия;
- организации и учреждения, предприятия частной и иных форм собственности.

Определенное место в государственной системе ввиду своей общественно-государственной природы занимает система управления муниципальным образованием. Исходя из этого, можно выделить две функции, которые она выполняет: связь между государством и населением; связь между государством и собственниками. Полномочия органов местной власти распространяются на все хозяйственные системы, расположенные на территории муниципальных образований. Такой подход позволяет местным органам управления участвовать в процессах развития хозяйственных систем.

Отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не входящими в муниципальную собственность, а также с физическими лицами по вопросам, не входящим в компетенцию органов местного управления, строятся на основе договоров. При этом органы местного управления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Предприятия, учреждения и организации органы местной власти привлекают к решению вопросов социально-экономического развития муниципального образования. В соответствии с законом органы управления муниципального образования вправе координировать участие предприятий хозяйственных систем в процессе комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования.

Для координации органы местной власти используют финансово-экономические, а также организационно-правовые методы управления в процессе взаимодействия с этими предприятиями. Так же они имеют право определять на добровольной основе средства предприятий, организаций, граждан и местного бюджета для строительства, ремонта и содержания объектов производственной и социальной инфраструктуры.

Для решения вопросов социально-экономического развития муниципального образования предприятия привлекаются на основе муниципального заказа на следующие виды работ:

- благоустройство территории муниципального образования;
- коммунальное обслуживание населения;
- строительство и ремонт объектов социальной инфраструктуры;
- производство продукции;
- оказание услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения;

- других работ на территории муниципального образования.

Созданию на своей территории предпринимательских структур, занятых обслуживанием населения содействуют органы местной власти. Также они стимулируют их деятельность, используя финансовый инструментарий (налоговые льготы, а также другие льготы и преимущества).

Законодательством Российской Федерации определяются полномочия органов местной власти по управлению муниципальным хозяйством. Компетенция органов местной власти по управлению муниципальным хозяйством закрепляется законом, на основе которого регламентируются права, обязанности и ответственность за реализацию возложенных на них функций. Одновременно государство оставляет за собой право контролировать эффективность их реализации.

Таким образом, двойственный характер носит управление органов местной власти муниципальным хозяйством. Система управления муниципальным хозяйством выступает на рынке самостоятельно как равноправный субъект хозяйственной деятельности и распоряжается собственностью и всеми ресурсами, находящимися на территории муниципального образования. Органы местной власти используют эти ресурсы для достижения поставленных целей по удовлетворению общественных потребностей.

Общественный характер носит процесс распределения результатов деятельности хозяйственных систем муниципальных образований, так как в функционировании муниципального хозяйства участвует население муниципальных образований. Население здесь выступает одновременно и как заказчик услуг, и как собственник муниципального имущества. С другой стороны, органы местной власти по управлению муниципальной собственностью выступают в роли соучастника этого процесса (подрядчика), использующего государственные функции, которые централизованно регулируются государственными институтами на основе нормативных правовых актов.

Государство наделяет органы местной власти широкими правами в области производственной деятельности муниципального образования, а также в использовании ее результатов, это является особенностью системы управления муниципальным хозяйством. Ресурсы муниципального образования - это совокупность материальных, нематериальных и кадрово-правовых возможностей территории муниципального образования, которые относятся к муниципальной компетенции по Конституции и законодательству Российской Федерации.

На сегодняшний день, задача состоит в коренном изменении содержания управленческой деятельности, целью которого является реализация концепции решения местных проблем социально-экономического развития на основе эффективного взаимодействия властных и предпринимательских структур.

Действенным рычагом в функционировании рыночной экономики является переход городов, районов, сел на принципы самоуправления и хозяйственного расчета. Поэтому необходим определенный способ организации развития экономической базы муниципальных образований со свойственны-

ми им местными средствами. Этот способ хозяйствования представляет собой хозяйственный механизм управления, сущность и содержание которого предопределяются основными чертами рыночной экономики и выступают, таким образом, экономическим механизмом управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Экономический механизм управления - это совокупность средств и инструментов, обеспечивающих эффективное развитие социально-экономической базы муниципального образования. Средствами экономического механизма являются методы управления, инструментами - цены, налоги, кредит, формы материального стимулирования и т.д. Эти рычаги призваны создать такие экономические условия, которые способствуют повышению эффективности производства, стимулируют приток доходов в местные бюджеты, улучшают условия регионального развития, увязывают экономическую деятельность с местным рынком рабочей силы и интегрируют хозяйственную деятельность муниципального образования (города, района, села).

Экономический механизм управления обусловлен системой производственно-экономических отношений и является в то же время результатом человеческого труда. Он создается и целенаправленно используется людьми. Экономический механизм муниципального хозяйствования представляет собой целостную систему, которая состоит из функциональной и обеспечивающих подсистем.

Все необходимые элементы для решения задач социально-экономического развития муниципального образования, должна содержать функциональная подсистема (управление хозяйственными системами, внешнеэкономические связи, механизм использования природных ресурсов, социальные рычаги управления и т.д.).

На наш взгляд, это, прежде всего, планирование, хозяйственный расчет с широким использованием экономических рычагов: цена, кредит, налоги, прибыли и т.д. Должны быть предусмотрены социальные рычаги управления, выделение которых вызвано их особой ролью в удовлетворении экономических потребностей населения муниципальных образований.

Элементы, без которых нельзя поддерживать нормальное функционирование объекта управления, включает в себя обеспечивающая подсистема экономического механизма управления. Такими элементами являются: методологическое, организационное, информационное, кадровое, правовое обеспечение и т.д.

Стратегическое планирование, организующее начало всего процесса управления является центральным звеном экономического механизма муниципального управления. Планирование должно сочетаться с товарно-денежными отношениями. Муниципальное хозяйство как единое целое и входящие в его состав отрасли, подотрасли, предприятия государственные и частные образуют взаимоувязанную систему, в которой наряду с единством экономических интересов необходимо выделить интересы населения и интересы общества в целом, а также интересы каждого из звеньев, представляющих самостоятельный уровень экономики.

Централизованное воздействие администрации муниципального образования на его социально-экономическое развитие является главной задачей экономического механизма управления муниципальным образованием. Содержание, формы и методы экономического механизма управления определяются необходимостью решения ключевых проблем социально-экономического развития муниципальных образований.

Конечный народно-хозяйственный результат, позволяющий решать задачу наиболее полного удовлетворения материальных и духовных потребностей населения является критерием качества функционирования экономического механизма управления муниципальным образованием в целом. Экономический механизм на всех остальных уровнях системы управления муниципальным образованием должен строиться исходя из комплексного подхода к развитию экономики, объединяя звенья системы муниципального образования.

Создание условий для повышения эффективности местного хозяйства, решение социально-культурных, экологических задач, а также рациональное использование трудовых, природных и других местных ресурсов, создание необходимых условий жизни граждан является одной из важнейших задач экономического механизма управления муниципальным образованием. Эта задача решается посредством планирования.

Представительные органы местного самоуправления принимают планы и программы развития муниципального образования, а также контролируют их реализацию. Этот процесс тесно связан с бюджетно-финансовой политикой муниципального образования, направленной на материальное обеспечение муниципальных планов и программ, их сбалансированность. Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов, устанавливают рычаги экономического механизма управления (местные налоги и льготы их уплаты).

На обеспечение оптимальных условий в развитии разных сфер местной жизни, рациональное использование природных и иных ресурсов направлен экономический механизм управления. При этом органы местного самоуправления должны учитывать и интересы развития территории субъекта Российской Федерации в целом.

От финансово-экономической базы зависит содержание экономического механизма управления муниципальным образованием. Финансово-экономическая основа обеспечивает хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служит прежде всего удовлетворению потребностей населения муниципального образования, создает условия его жизнедеятельности. В процессе функционирования муниципального образования экономический механизм управления непрерывно совершенствуется, что способствует повышению уровня социально-экономического развития муниципального образования. Экономический механизм управления видоизменяется под воздействием передовой науки и техники, культуры, масштабов производства, динамичности и сложности хозяйственных связей муниципального образования. Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что он не оста-

ется неизменным.