

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

© 2012 г. Валерий Кириллович Сидорчук¹

Принцип социального государства обуславливает функционирование сферы муниципального хозяйства, гарантирующее производство и предоставление общественно необходимых благ по фиксированным тарифам (общественный сектор). Административно-территориальные единицы выступают инвестором, производителем и потребителем многочисленных видов товаров и услуг, доля занятых работников в муниципальном хозяйстве достигает почти четверти общей численности в экономике. Во многих аспектах национальное хозяйство опирается на муниципальные предприятия, одной из главных задач которых является создание территориальной инфраструктуры, поскольку экономическая, экологическая, социальная, культурная деятельность осуществляется на местном уровне и может развиваться, когда самоуправление создает необходимые для этого общие условия. В условиях трансформационных систем границы муниципальной деятельности, функции и формы публичного хозяйства становятся ключевыми вопросами государственно-правовых исследований.

Первоочередное значение в деятельности территориальных образований во всех государствах приобретает организация экономической жизни на местах². Само возникновение и развитие институтов местной власти в первую очередь обусловлены более эффективной реализацией функций по традиционному благоустройству совместной жизни населения. Первым в истории муниципальным предприятием стал римский водопровод, для строительства и эксплуатации которого в 45 г. н.э. был образован муниципалитет (от лат. *municipium* – город с правом самоуправления). В 20-е годы XX в. Л.А. Велихов подчеркивал, что объективно в советской стране складывается му-

ниципальное хозяйство в рамках города, которое должно стать предметом правовой науки и объектом управления³. В современных национальных экономиках наряду с частным и государственным секторами выделяют коммунальный сектор. Следует согласиться с Ф. Кнемайером, что “коммуна в значительной мере играет роль предприятия, обеспечивающего насущные нужды своих граждан, и это требует создания различных публичных учреждений, которые действуют в различных правовых формах”⁴. В Хозяйственный кодекс Украины, вступивший в силу с 1 января 2004 г., включена гл. 5 “Некоммерческая хозяйственная деятельность”, которая отражает правовые особенности государственного и коммунального секторов экономики⁵.

Существование муниципального хозяйства детерминировано политическими, экономическими, социальными, экологическими и другими факторами, в основе которых находится публичный интерес территориального сообщества. “Публичный” – означает относящийся к государству, сообществу (*public affaris* – публичные дела) и вследствие этого открытый, гласный, доступный для граждан. Публичный интерес объединяет согласованные запросы легитимно ассоциированного круга лиц.

Как отмечает В.П. Васильев, вопросы непосредственного жизнеобеспечения, как правило, связаны с оказанием или организацией оказания социальных услуг данному гражданину или группе граждан, проживающих в соответствующем образовании. Результаты решений, связанных с оказанием услуг, ограничиваются территорией муниципалитета, населенного пункта, улицы.

³ См.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М., 1998. С. 3.

⁴ Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Гос. и право. 1995. № 4. С. 116.

⁵ См.: Хозяйственный кодекс Украины. Науч.-практ. комментарий / Под общ. ред. А.Г. Бобковой. Харьков, 2008.

¹ Доцент кафедры финансового права и правового регулирования хозяйственной деятельности юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: valery_sidorchuk@tut.by).

² См.: Цветкова Г.А. Местное самоуправление и проблемы местных сообществ // Соц. исследования. 2002. № 2. С. 40.

То, что касается малых групп и конкретных граждан и может успешно осуществляться на низовом уровне, и должно осуществляться именно на этом и ни на каком другом уровне⁶.

Муниципальная хозяйственная деятельность (создание, расширение и приобретение предприятий) действительна лишь тогда, когда направлена на “общественное благо”, когда не превышаются полномочия административно-территориальной единицы и когда поставленные задачи не могут быть более эффективно решены субъектами частного права.

В зарубежной практике существует принцип сотрудничества между частными и муниципальными секторами как важный фактор регионального экономического роста и развития⁷. Это обязывает субъектов публичного права привлекать частный капитал к выполнению общепольных задач, а в коммунальном хозяйстве вводить элементы конкуренции. Практика передачи выполнения “государственных” задач частным лицам оправдывается возможностями использования частной инициативы, частного экономического потенциала. Частная деятельность субъектов в публичной сфере может выступать в следующих формах: а) деятельность государства как частного субъекта; б) выполнение публичных задач частным лицом; в) осуществление государственного надзора при делегировании государственных задач частному лицу; г) государственная поддержка частной деятельности; д) государственно-частное кооперирование на договорной основе.

В качестве правовых форм участия субъектов предпринимательства в выполнении публичных задач могут быть рекомендованы муниципальный заказ, муниципальная концессия, потребительский выбор, производственный подряд при сохранении ответственности за реализацию функций публичного жизнеобеспечения за субъектами местного самоуправления. Муниципальная сфера имеет повышенную привлекательность для инвесторов.

Муниципальное хозяйство охватывает специфические отношения, находящиеся на стыке властных полномочий и предпринимательской частной деятельности, в рамках которых обеспечивается “хозяйственное выполнение” публич-

ных задач. Они складываются и поддерживаются в тех областях (водо-, теплоснабжение, дорожное и жилищное хозяйство и т.д.), где невозможно руководствоваться исключительно принципами экономической рентабельности, так как политическая необходимость требует реализации соответствующих функций.

Такая сфера муниципальной деятельности в частноправовой форме, как оказание услуг, казалось бы, не имеет отличий от хозяйственной деятельности частных субъектов предпринимательства. Здесь публичный субъект, так же как и другие лица, заключает частноправовые договоры, которые регулируются частным правом. Однако если далее рассматривать внешнюю форму договорных отношений, то можно выявить существенные особенности. В сфере оказания муниципальных услуг не так четко выражено намерение получить доход. Субъект власти не должен стремиться к получению за свои услуги полного встречного удовлетворения за исполнение своих обязанностей. Получение прибыли не отвечает публичным интересам и в коммунальном секторе экономики не может иметь определяющего значения. Вид и способ выполнения публичных задач в области оказания услуг не согласуются с основными принципами предпринимательской деятельности не по причине отсутствия намерения получения прибыли, а в первую очередь из-за того, что публичные структуры преследуют непосредственно управленческие цели, которые и предопределяют характер их деятельности.

Цель органов местной власти – выполнение публичных задач, зафиксированных в законах и иных нормативных правовых актах, что выделяет обслуживающее управление из всей совокупности хозяйственных процессов, и на эти субъекты не распространяется классическое понятие субъекта предпринимательства. В связи с этим целесообразно участие жителей с правом решающего голоса в установлении перечня, параметров качества, порядка и условий предоставления коммунальных услуг. На каждый хозяйственный год должен составляться план работы муниципально-го предприятия, а хозяйственная деятельность – регулироваться финансовым планом административно-территориальной единицы.

Сходные во внешних проявлениях действия предпринимателя, с одной стороны, и публичной власти – с другой, не обязательно получают одинаковую правовую оценку. Иной подход не учитывал бы полностью принципиальных различий между частной предпринимательской деятельностью и публичным обслуживающим управлени-

⁶ См.: Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал рос. права. 2007. № 7. С. 15.

⁷ См.: Шмидт-Йорциг Э. Финансы общин и местная хозяйственная деятельность в Германии // В кн.: Шмидт-Йорциг Э. Местное самоуправление: теория и практика / Сост. и ред. Г. Люхтерхандт. М., 1997. С. 35–42.

ем, ибо частная деятельность направлена преимущественно на удовлетворение личного интереса, как правило, на извлечение прибыли. Предприниматель не будет планировать те мероприятия, которые убыточны в течение продолжительного периода; он вправе осуществлять свою деятельность в любой не ограниченной законодательством сфере, самостоятельно принимает решения и несет имущественную ответственность вплоть до банкротства.

Е.И. Колюшин полагает, что муниципальные предприятия не могут быть отнесены к коммерческим организациям, так как они не преследуют в качестве главной цели деятельности извлечение прибыли, но их нельзя отнести и к некоммерческим, поскольку это привело бы к ограничению предпринимательской деятельности. В итоге право местного самоуправления не может быть реализовано в рамках известных нашему праву юридических лиц (коммерческих и некоммерческих). В связи с этим необходима конструкция юридического лица публичного права – муниципального субъекта хозяйствования⁸. В.В. Еловских убежден, что предприятия государственной формы собственности нельзя относить к субъектам предпринимательства, так как в отличие от них государственные предприятия не несут никаких предпринимательских рисков⁹.

С созданием предприятия ограничиваются средства политического управления, возникают различия в заработной плате среди занятых в самостоятельных предприятиях и иных коммунальных организациях¹⁰. Компетенция местных органов власти, возможности общественности будут ограничиваться из-за того, что многие решения принимаются исполнительными органами предприятий – правлением, наблюдательным советом, собранием акционеров, в связи с чем необходимо уделять большее внимание соблюдению фундаментальных бюджетных принципов – публичности, правового надзора.

Уменьшение нагрузки на бюджет вследствие перехода на платность услуг и получение дохода рассматривается как преимущества хозяйственного обособления. Однако хозяйственные расчеты

не могут препятствовать выполнению публичных задач. Критерием эффективности деятельности по жизнеобеспечению выступает принцип социального государства, обязывающий гарантировать предоставление доступных услуг, поэтому такое правовое обособление не должно ухудшать положения граждан.

Муниципальные газо-, энерго-, электро-, водо- и иные снабжающие предприятия представляют собой главный элемент местного хозяйства. Их организация должна исключать возможности произвольной эксплуатации жителей. Такие предприятия занимают, как правило, монопольное положение, поскольку выполнение их задач требует крупных капиталовложений, и жители вынуждены пользоваться соответствующими услугами. В этих условиях частная предпринимательская деятельность могла бы привести к “несправедливым” отношениям между поставщиками и потребителями услуг. В связи с этим местные власти вынуждены удовлетворять жизненно важные общественные потребности (коммунальный социализм) в рамках муниципального хозяйства. Имеются и другие основания для ведения муниципального хозяйства, охватывающего строительную, жилищную, транспортную и другие отрасли в рамках исходного требования по жизнеобеспечению населения.

Муниципальные предприятия подвержены политическому влиянию и вынуждены действовать в рамках социально-хозяйственных связей. При этом их цены и тарифы в этой связи не учитывают требования рентабельности, а ориентируются главным образом на платежеспособность потребителей (отступление от общехозяйственного принципа адекватности услуги и оплаты). Большинство коммунальных услуг дотируется, а некоторые предоставляются бесплатно. Без этого не было бы смысла в наличии системы местной власти, так как без таких преимуществ публичных субъектов хозяйствования граждане могли бы получать соответствующие услуги от частных предприятий. Например, жители шведских коммун оплачивают 15% стоимости транспортных услуг, 6% стоимости услуг предприятий досуга, 91% стоимости энергии и воды, а также обработки отходов¹¹. Некоторые сферы деятельности относятся к муниципальному сектору ввиду коллективного характера потребления их продукции и услуг. Например, в такой области, как содержание улиц и дорог, невозможно разделение предоставляемого блага на единицу индивидуального потребле-

⁸ См.: Колюшин Е.И. О праве муниципальной собственности // Журнал рос. права. 1997. № 9. С. 82.

⁹ См.: Еловских В.В. Роль малого бизнеса в белорусской экономике. Минск, 2005. С. 5.

¹⁰ Например, зарплата штатного бургомистра города в ФРГ составляет (в зависимости от числа жителей) примерно 110 тыс. евро в год. В то же время доход руководителя городского предприятия по оказанию услуг составляет около 260 тыс. евро в год.

¹¹ Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы. Стокгольм, 1996. С. 82, 83.

ния. Коллективное финансирование этих видов деятельности является наиболее предпочтительным из-за совместного характера их использования. Решения об уровне цен, тарифов, платежей и иных принципиальных производственных вопросах принимают властные структуры. Часто идеологические и политические соображения при этом противостоят объективно-хозяйственным факторам. Оказывают влияние мировоззренческие идеи, социальные критерии, общественные настроения, выполнение предвыборных обязательств, личная заинтересованность.

Муниципальное хозяйство действует в тех сферах, где не всегда готовы осуществлять деятельность частные предприятия. Муниципальные службы предоставляют конкретные услуги, необходимые для граждан (организация автобусных маршрутов в малонаселенные местности). Поэтому местное самоуправление нередко поддерживает предприятие, даже если оно терпит убытки. Вместе с тем муниципальное хозяйство функционирует там, где в отсутствие конкуренции частная монополия не гарантирует надежного удовлетворения жизненно необходимых нужд.

Публичное хозяйство выполняет стимулирующие функции в тех отраслях, где частное хозяйство слабо развито. Поэтому в публичной сфере необходимо в целях поддержки частного предпринимательства иметь также структуры, способствующие расширению, реконструкции имеющихся и размещению новых предприятий с целью более полной занятости населения и укрепления местных финансов. Таким образом, муниципальное хозяйство представляет собой основу всей экономики.

В сфере муниципального хозяйства приоритетной целью предоставления услуг является обеспечение функционирования и развития территориального сообщества. Субъект местной власти не свободен в своих решениях и действиях, которые ориентированы в большей части на объективные критерии, а именно — на потребности общества. В соответствии с принципом социального государства муниципалитет обязан предоставить соответствующие услуги и не вправе просто отказать из-за финансовых затруднений. Таким образом, при сопоставлении внешне идентичных действий очевидно, что они совершенно различны по целям и иным критериям оценки и зависят от действий публичного или частного субъекта. В связи с этим невозможно частную хозяйственную деятельность и муниципальное хозяйство рассматривать как имеющие одинаковую правовую природу. Сущность и значение муниципального

хозяйства обуславливаются реализуемыми публичными задачами, причем оно может использовать рыночные способы, которые не будут относиться в полной мере к предпринимательским в смысле требований Гражданского кодекса. Сравнительный анализ характеристик публичного и частного хозяйства на муниципальном уровне заключается в следующем.

Публичное (муниципальное) и частное хозяйства функционируют в рамках общего экономического пространства и составляют единое народное хозяйство. Его предпосылками являются: единая хозяйственная система, единая денежно-валютная политика, единая государственная экономическая политика, единая правовая основа. Однако между ними имеются определенные отличия, которые следует учитывать при построении правовой модели муниципального хозяйства.

Цели и задачи деятельности:

Муниципальное хозяйство

субъект местного самоуправления в публичных интересах выполняет общие для территориального сообщества задачи в целях жизнеобеспечения населения (например, транспорт, содержание улиц и дорог, снабжение водой и различными видами энергии);

все то, что рассматривается в качестве публичных задач, учитывая статус субъектов, обуславливается политически и закрепляется в законодательстве; в правовых нормах отражается баланс интересов, поэтому публичные задачи подвержены историческим переменам;

исключается принцип максимализации прибыли как цель хозяйственной деятельности, в том числе из-за возможности монопольного положения публичного субъекта хозяйствования; его товары и услуги, как правило, не подвержены регулируемому воздействию конкуренции; неограниченное использование монопольного положения муниципального хозяйства в публичных целях не допускается; результативность публичного хозяйства выражается не только в полученных доходах, а в выполнении главным образом функций жизнеобеспечения территориального сообщества. В случае если в муниципальном хозяйстве осуществляют деятельность хозяйственные общества, полученная от такого участия прибыль поступает в местный бюджет и направляется на финансирование других публичных задач. При недостаточности собственных средств для компенсации расходов муниципального предприятия привлекаются бюджетные финансы.

Частное хозяйство

производство и реализация товаров и услуг во всех отраслях экономики, поскольку это не относится к исключительным задачам публичного хозяйства;

задачи частных предприятий определяются согласно хозяйственно-политической концепции социальной рыночной экономики; основой этой экономической системы являются признание рыночного ценового механизма в качестве инструмента координации и стимула удовлетворения спроса на товары и услуги, а также извлечение прибыли; государство обеспечивает функционирование рынка в первую очередь через запрет монополий, поощрение конкуренции, регулирование трудовых отношений, защиту прав потребителей, социальное страхование и т.п.; при выполнении частными субъектами хозяйствования задач публичного значения должен предусматриваться механизм властного надзора за их деятельностью;

первоочередной целью деятельности частного предпринимателя является извлечение прибыли, чему подчинено удовлетворение потребительского спроса и обеспечение высокого качества товаров и услуг.

Финансирование:

Публичное хозяйство

для финансирования своих задач публичные субъекты хозяйствования имеют в распоряжении следующие средства:

так называемые принудительные доходы (налоги и дотации из вышестоящих источников);

тарифы и сборы как встречная денежная компенсация за реализуемые товары и услуги;

поступления от использования имущества и капитала.

В зависимости от периода времени, в который может быть удовлетворен спрос на финансы, речь идет о:

предварительном покрытии, когда средства имеются еще до возникновения потребности (специальные и резервные фонды);

неотложном или текущем покрытии, когда необходимые средства поступают в определенный срок на протяжении учетного периода;

последующем покрытии, связанном с привлечением кредитов в соответствии с законодательством.

Частное хозяйство

капитал, необходимый для создания и поддержания функционирования субъекта хозяйствования, вносится в денежной, вещественной форме или в форме прав участия учредителей.

Виды финансирования:

внешнее финансирование путем кредитования или привлечение к участию в финансировании других юридических и физических лиц;

внутреннее финансирование и самофинансирование через изъятие части дохода;

получение средств на рынке капитала через вложение своих средств в прибыльные проекты; отсутствие возможности получения отчислений в принудительном порядке.

Сравнительный анализ правовых характеристик муниципального обслуживающего управления и частной предпринимательской деятельности отражает подлежащие учету в законодательстве принципиальные различия в целях (задачах) указанных видов деятельности и источниках финансирования, в совокупности обуславливающих некоммерческую общественно полезную муниципальную деятельность.

Публичные структуры преследуют управленческие цели, поэтому в муниципальной сфере абсолютный приоритет имеет функция обеспечения публичного спроса, что предопределяет специфику правового регулирования конкретных муниципальных экономических отношений.

Муниципальная хозяйственная деятельность должна осуществляться на основе общественного интереса, и получение прибыли может быть ее субсидиарной целью. Подчинение публичным целям имеет место, когда субъект хозяйствования действует в интересах всех или большинства жителей территориального образования, выраженных в актах законодательства и решениях местных органов власти.

Субъект самоуправления не должен иметь предприятие, которое не было бы нацелено непосредственно или опосредованно на удовлетворение потребностей жителей. В законодательстве следует четко закрепить субсидиарный характер муниципального хозяйства с тем, чтобы местные власти не могли произвольно участвовать в хозяйственном обороте, если целью не является удовлетворение общественной потребности. Тогда получение прибыли будет оправданно, поскольку это совпадает с достижением публичных целей, что подчеркивает связь извлечения дохода с выполнением общезначимых задач. Следует согласиться с Е.А. Сухановым, который утверждает

ет, что правоспособность муниципальных образований носит специальный характер, в силу чего “публично-правовые образования” могут иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют публичным интересам¹². Их специальная правоспособность обусловлена целями деятельности, не имеющими гражданско-правового характера¹³. Вместе с тем не должны вводиться правовые ограничения муниципальной хозяйственной деятельности в интересах отдельных предпринимателей.

Для гарантирования рациональных границ муниципальной хозяйственной деятельности целесообразно учреждение компетентных экспертных органов – производственных комитетов. Может быть предусмотрено, что за два месяца до создания или существенного расширения предприятия все необходимые материалы предоставляются для экспертизы, в процессе которой будет проверено соблюдение законодательных требований, а также оценены проблемы возмещения убытков. В случае нарушения законодательства или отрицательных экономических показателей в создании предприятия должно быть отказано.

Муниципальные предприятия с учетом содержания их функций представляют собой обслуживающие политические хозяйствующие единицы публичной власти, призванные реализовать общепользные цели и обладающие в этой связи свойствами инструмента публичного управления. Понятие “публичная, общепользная цель” имеет как позитивное, так и негативное содержание. Позитив означает непосредственное или опосредованное стимулирование блага населения, негатив предполагает запрет хозяйственной деятельности без целей обеспечения благосостояния всех жителей. Негативный момент препятствует субъекту самоуправления без достаточных оснований вступать в частнохозяйственные отношения.

Например, в зарубежном законодательстве согласно § 107 Положения об общинах земли Северный Рейн-Вестфалия муниципалитетам разрешено создавать, вступать во владение или значительно расширять хозяйственные предприятия, если только: это соответствует общественным интересам либо связано с неотложными общественными задачами; предприятие по форме и объему производства соразмерно дееспособности

муниципалитета и предполагаемым способностям общины¹⁴.

Самоуправление может создавать либо расширять предприятие при одновременном наличии ряда условий: хозяйственная деятельность осуществляется в рамках публичных интересов, предприятие по объему и характеру работы отвечает потребностям местного сообщества, его цели не могут более качественно и экономично реализоваться иным субъектом хозяйствования; оправданно публичное хозяйствование, приносящее в бюджет или сохраняющее больше средств, чем могло бы дать частное предприятие.

Основное предназначение муниципальных предприятий, заключающееся в удовлетворении территориального публичного интереса (спроса), вызывает существенные отличия в правовом статусе, что приводит к необходимости принятия специального закона о муниципальном (публичном) субъекте хозяйствования, который позволит обеспечить рациональное сочетание управляемости, подчиненности общественным целям и предпринимательской самостоятельности, результативности в их деятельности в рамках юридического лица особого вида – некоммерческого юридического лица публичного хозяйствования.

Концепция территориального публичного жизнеобеспечения предопределяет конституционно-правовую модель некоммерческой муниципальной хозяйственной деятельности с учетом ее ведущей роли в числе функций местного самоуправления. Муниципальное хозяйство ведется структурно обособленными и юридически оформленными субъектами, создающими потребительскую стоимость не посредством административных методов, а в рамках хозяйственных мероприятий, включающих местное сообщество в область производства, распределения и потребления товаров, работ и услуг.

Конституционные и муниципально-правовые предписания не допускают коммерциализации производственной деятельности административно-территориальных единиц, поэтому только она сама не является предпосылкой существования муниципального предприятия, а квалифицируется как субсидиарная задача в рамках реализации публичных целей. Одновременное наличие двух основных групп целей – получения прибыли и предоставления общественно полезных услуг не должно вести к скрытому либо открытому кон-

¹² См.: Гражданское право. Учеб. В 4-х т. Т. 1. Общая часть / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2005. С. 377.

¹³ См.: Кухлов А.Г. Предпринимательская правоспособность муниципального образования // Бизнес в законе. 2008. № 3. С. 17.

¹⁴ См.: Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. М., 2008. С. 290.

фликту между ними, когда публичным интересам причиняется ущерб либо они исключаются из сферы муниципальной деятельности.

Ответственность за реализацию целей повседневного жизнеобеспечения будет сохраняться за субъектами местного самоуправления даже при передаче предоставления значительного объема муниципальных услуг коммерческим организациям.

При выборе организационно-правовой формы субъекта хозяйствования для местного самоуправления имеются определенные трудности, поскольку она должна не только гарантировать положительные экономические результаты, но и обеспечивать общие интересы населения. При этом субъекты местной власти свободны в выборе формы предприятия, наиболее подходящей для конкретных условий.

Когда субъекты, имеющие статус юридического лица, участвуют в отношениях публично-правового характера, их функции и цели видоизменяются. Они действуют не как коммерческие организации, и это вызывает необходимость разработки концепции юридического лица особого вида – юридического лица публичного права. Объективной предпосылкой данного требования является фундаментальное различие в целях и задачах юридических лиц – коммерческих организаций и муниципальных субъектов хозяйствования, тогда как целью первых является получение прибыли, а муниципальные предприятия выполняют множество иных социально значимых функций, часто противоречащих цели получения прибыли.

С учетом вышесказанного законодательство не содержит специальных организационно-правовых форм хозяйствования для «пограничных» ситуаций на рубеже управления и предпринимательства. В нем отсутствует переходная форма публичного хозяйства от субъекта местного самоуправления к юридически и организационно самостоятельной коммерческой организации, что может быть расценено как существенный пробел в нормативном регулировании публичной хозяйственной деятельности. Такое положение частично оправдывается новизной проблематики разделения функций управления и хозяйствования, что привело к определенной контрастности в нормативных предписаниях. Вместе с тем практика работы местных органов власти настоятельно требует наличия малых муниципальных предприятий без статуса юридического лица. Целесообразно создание на местном уровне казенных предприятий, допускающих, в отличие от унитарной

формы, организацию таких предприятий без статуса юридического лица, что может способствовать упрощению легализации данных субъектов хозяйствования, ведения бухгалтерского учета и отчетности.

Местные органы власти вправе выбирать любые формы хозяйствования, предусмотренные законодательством, но, на наш взгляд, с той оговоркой, что ответственность участника ограничивается внесенным им имущественным или денежным вкладом. При оценке приемлемости формы для муниципального предприятия необходимо учитывать и детально исследовать порядок создания, особенности правового статуса его органов, бухгалтерского учета, налогообложения, возможность участия в одном предприятии нескольких субъектов местного самоуправления. Акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью могут с этих точек зрения рассматриваться в качестве актуальных форм. Однако и при организационно-правовом обособлении не должно ухудшаться положение граждан в сфере коммунальных услуг.

Изложенное позволяет сделать вывод, что все предусмотренные законодательством формы не являются идеальными для муниципального хозяйства: органы власти имеют больше влияния на унитарные, казенные предприятия, в то время как в большинстве ситуаций в хозяйственных обществах можно полагаться только на ответственный орган управления самого предприятия, они управляются самостоятельно и не могут гарантировать учета публичных интересов в своей деятельности. В этой связи возникает вопрос о возможности устранения отмеченных недостатков путем дальнейшего развития и уточнения названных форм или о предпочтительности создавать специальные формы муниципального хозяйства как разновидности организационно-правовой формы некоммерческого публичного субъекта хозяйствования.

В муниципальной сфере желательно самостоятельное участие в качестве субъекта хозяйствования с главной целью выполнения публичных задач, состоящих в предоставлении населению жизненно важных услуг по доступным каждому жителю ценам. Поэтому применить действующие акты законодательства к требованиям муниципального хозяйства маловероятно, поскольку фактически речь идет о создании полностью новой организационной формы предпринимательства. Включение новых разделов в законодательство о хозяйственных обществах не может быть осуществлено из-за их противоречия основному

содержанию, так как исчезнут основания для единой организационной формы (например, раздела “Публичные общества”).

Форма муниципального казенного предприятия без статуса юридического лица оптимальна для небольших субъектов хозяйствования. Крупные предприятия целесообразно создавать в форме, предусматривающей правовую и организационную самостоятельность, но в отличие от унитарных предприятий, имеющих структуры управления, позволяющие реализовать принципы хозяйствования в сочетании с публичными интересами. В качестве экспертно-контрольных органов по вопросам оценки соответствия хозяйственной деятельности коммунальным принципам целесообразно создание в административно-территориальных единицах производственных комитетов и отделов по защите прав потребителей, обеспечивающих эффективность, качество,

сертификацию услуг и подчинение коммунального хозяйства публичным интересам. Муниципальные предприятия в перспективе могут быть ориентированы на преимущественное ведение некоммерческой хозяйственной деятельности, направленной на достижение экономических и социальных результатов независимо от целей получения прибыли.

Намеченные правотворческие задачи могут быть решены при участии представителей самоуправления, деловых кругов проекта Закона о муниципальном (публичном) субъекте хозяйствования. Это позволит также обеспечить пополнение доходов и сокращение расходов местных бюджетов за счет повышения эффективности использования муниципального имущества. Этим также будет внесен существенный вклад в развитие концепции юридического лица публичного права.