

© Валентин Васильевич Катов
канд. экон. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС

УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ

Management of municipal property in market conditions

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы формирования и управления муниципальной собственностью в РФ в современных условиях. Основными законодательными актами, и в первую очередь Конституцией, закреплено наличие в нашей стране муниципальной собственности. Формирование и развитие муниципальной собственности направлено на создание экономической основы местного самоуправления. Вопросы управления муниципальной собственностью представляют особую актуальность вследствие того, что напрямую влияют на качество оказания услуг местному сообществу и эффективность деятельности органов власти местного самоуправления. Автором предлагается при рассмотрении вопросов системы управления муниципальной собственностью уделять более значительное внимание при предоставлении муниципальных услуг использованию рыночных структур, как расположенных на территории муниципального образования, так и за ее пределами. Это позволит значительно улучшить качество услуг и снизить бюджетные расходы.

Abstract: The article deals with the formation and management of municipal property in the Russian Federation in modern conditions. The main legislative acts, and first of all, the Constitution, enshrined the presence in our country of municipal property. Formation and development of municipal property is aimed at creating an economic basis for local self-government. The issues of municipal property management are of particular relevance, due to the fact that they directly affect the quality of service delivery to the local community and the effectiveness of the activities of local government authorities. The author proposes to pay more attention when considering the issues of the municipal property management system when providing municipal services to the use of market structures, both located on the territory of the municipal formation and outside it. This will significantly improve the quality of services, and reduce budget expenditures.

Ключевые слова: Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, муниципальная собственность, рыночные условия, муниципальные услуги.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, the Budget Code of the Russian Federation, the Tax Code of the Russian Federation, municipal property, market conditions, municipal services.

Основой любой экономической системы, как известно, принято традиционно считать право собственности. Экономическое развитие государства во многом зависит от правового регулирования этого наиболее важного фактора развития экономической системы. Деятельность муниципального образования в современных условиях трансформации форм собственности во многом зависит от формирования муниципальной собственности, земельно-имущественных отношений. Муниципальная собственность является экономической основой местного самоуправления, материально-технической базой функционирования экономики муниципальных образований. Особую актуальность проблема муниципальной собственности приобретает в современных условиях, в том плане, когда количество муниципальной собственности постоянно сокращается,

муниципальная собственность в преобладающей части, на сегодня, с точки зрения получения прибыли, является убыточной. Значительная часть бюджетных доходов расходуется на поддержание объектов муниципальной собственности в работоспособном состоянии, что требует коренного пересмотра *управления муниципальной собственностью*.

Часть 2 статьи 8 Конституции РФ, гласит: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности...». Под муниципальной собственностью следует понимать все имущество, находящееся в собственности муниципального образования [1]. Ст. 215, п. 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет, что *«имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью»* [2]. Часть 3 ст. 215 ГК РФ определяет, что имущество, являющееся объектом муниципальной собственности, подразделяется на [3]:

- имущество, закрепленное за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления;
- имущество муниципальной казны, к которой относятся средства местного бюджета;
- иное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

К отличительным особенностям муниципальной собственности следует отнести:

- 1) непосредственную связь данной собственности с интересами местного сообщества;
- 2) воплощение в ней особой совокупности экономических отношений между человеком и властью;
- 3) отнесение ее к разновидности публичной (общественной) собственности;
- 4) муниципальная собственность является основным инструментом социальной защиты и поддержки населения, проживающего на территории муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизирует, что является муниципальной собственностью [4]:

- * средства местного бюджета;
- * муниципальные внебюджетные фонды;
- * имущество органов местного самоуправления;
- * муниципальные земли и другие природные ресурсы;
- * муниципальные предприятия и организации;
- * муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации;
- * муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения;
- * муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта;
- * другое движимое и недвижимое имущество.

В собственности муниципальных образований находятся и те объекты, которые имеют особо важное значение для сохранения историко-культурного наследия. Также в собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований. Конкретный состав муниципальной собственности определен в уставах муниципальных образований.

Следует выделить три основные формы использования муниципальной собственности (имущества): имущество, находящееся в муниципальной казне; имущество, переданное в аренду; имущество, переданное на правах хозяйственного ведения, оперативного управления и безвозмездного пользования. В данном случае структура муниципальной собственности и формы выглядят следующим образом (см. рисунок 1).



Рис. 1. Структура муниципальной собственности

Подобное деление позволяет систематизировать расходы муниципального бюджета, затраты на воспроизводство основных средств, распределение дотаций и прочих имущественных доходов.

Рассматривая муниципальную собственность с позиции экономической основы местного самоуправления, отметим, что она представляет собой *имущественный комплекс*, состоящий из совокупности различных видов имущества в натурально-вещественной форме, в форме финансовых ресурсов, *принадлежащих населению муниципального образования*, и являющийся финансово-экономической основой деятельности муниципального образования, *систему социально-экономических отношений*, возникающих в результате владения, пользования и распоряжения имуществом, приобретения местным сообществом *публичной прибыли*.

С точки зрения перспектив развития местного самоуправления **вопрос управления муниципальной собственностью** достаточно актуален. Тот факт, что муниципальная

собственность является одной из экономических основ местного самоуправления, не подлежит сомнению. Организация управления муниципальной собственностью, ее эффективное использование являются приоритетными направлениями деятельности муниципальных органов власти, экономика муниципального образования, развитие его социальной сферы, увеличение поступлений доходов в бюджет в немалой степени зависят от эффективного управления данной собственностью. На практике управление муниципальной собственностью представляет собой вид деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц:

- по владению, пользованию и распоряжению бюджетными ресурсами;
- объективная потребность в поиске дополнительных ресурсов бюджета муниципальных образований;
- применение различных способов и методов экономии финансовых ресурсов;
- управление становлением и развитием хозяйствующих субъектов различных форм собственности;
- по удовлетворению потребностей населения в товарах и услугах;
- участие, ответственность в решении социально-экономических задач, регулировании рыночных отношений;
- формирование единого общедоступного информационного пространства.

Ряд исследователей в понятие «управление муниципальной собственностью» вкладывает следующий смысл:

- «управление эксплуатацией недвижимостью, управление сохранностью и воспроизводством муниципальной собственности, контроль и учет недвижимости, правовое обеспечение и регулирование прав собственности на объекты муниципальной собственности» - Розенберг Дж. М. [10];
- «управленческая деятельность в интересах местного сообщества, связанная с установлением правил, условий использования муниципального имущества с учетом общественных ценностей и достижения целей управления» - Руднев А. В. [11];
- «управление муниципальной собственностью как совокупность эффективных действий органов местного самоуправления, обеспечивающих условия реализации всех отношений собственности, сохранение и приращение ее объектов, управление экономическими, экологическими и социальными интересами населения муниципального образования посредством создания муниципальных общественных благ» - Данилкин В. В. [6];
- «управление муниципальной собственностью – это совокупность эффективных действий собственника или управляющего, направленных на сохранение основных качеств объекта собственности или ее приращение» - Острина И. А. [9].

Исследование вопроса управления муниципальной собственностью на практике позволяет выделить следующие моменты:

- * *убыточность* большей части муниципальных предприятий;
- * *высокозатратность* деятельности муниципальных учреждений, даже при возможности использования имущества в коммерческих целях, и распределение полученной прибыли по своему усмотрению;
- * *необходимость компенсации* за счет средств федерального бюджета дефицита местного бюджета, так называемых выпадающих доходов.

В настоящее время существует объективная необходимость более широкого внедрения прогрессивных, наиболее выгодных для муниципальных образований форм управления муниципальной собственностью, формирования иных имущественных отношений, при которых передача объектов собственности на праве доверительного и оперативного управления, сдача их в финансовую аренду, и с правом выкупа, вложение

муниципального имущества в уставные капиталы хозяйственных обществ, выпуск ценных бумаг приносили бы местному бюджету *более значимые доходы*. Сложность процессов управления муниципальной собственностью, с одной стороны, зависит от свойств организационной среды, дифференциации структур управления, с другой - от специфики самого объекта управления, разнообразия объектов муниципальной собственности, что в значительной степени затрудняет управление в целом. Процесс формирования целей, выявление предпочтений управления муниципальной собственностью следует увязывать с двойственной природой субъекта управления муниципальной собственностью: как субъекта управления и как хозяйствующего субъекта. Это должно учитываться при разработке специфических и конкретных принципов управления муниципальной собственностью, на основе базовых принципов управления.

Управление муниципальной собственностью в рыночных условиях, по нашему мнению, следует рассматривать в направлении максимального использования коммерческих структур при предоставлении муниципальных услуг, снижения нагрузки на местный бюджет. Из множества существующих моделей управления муниципальным имуществом используются три основные модели: коммунальная, рыночная и смешанная. Первые две модели в полном объеме не применяются, так, первая модель предусматривает, что все муниципальные функции и муниципальные услуги осуществляются непосредственно органами местного самоуправления, рыночная же, или либеральная, модель минимизирует количество муниципальных (бюджетных) услуг. Услуги в данном случае предоставляются коммерческими и некоммерческими структурами по заказу органов местного самоуправления, которые выступают при этом заказчиками от имени населения. На практике применяется смешанная модель, в которой пропорции коммунальной и либеральной моделей различны, зависят от сложившихся традиций системы местного самоуправления в различных странах, культуры, бюджетной обеспеченности, вовлеченности населения в управление территориями, политической воли руководства государства. Муниципальные (бюджетные) услуги при смешанной модели предоставляются как организациями муниципальной формы собственности, так и рыночными структурами (в обоих случаях по заказу органов местного самоуправления). Подобная модель предполагает более эффективное управление муниципальной собственностью, передачу в оперативное управление, заключение концессионных соглашений, хозяйственное ведение, привлечение в большем объеме коммерческих структур. Данная схема позволяет снижать бюджетные расходы, получать дополнительные доходы в бюджет, вовлекать бизнес-структуры для исполнения муниципальных услуг.



Рис. 2. Смешанная модель управления муниципальной собственностью

Рост эффективности управления муниципальной собственностью, по нашему мнению, может идти в следующих направлениях:

- 1) увеличение объемов поступлений средств от той части муниципальных объектов, которые способны приносить доход;
- 2) снижение уровня расходов местных бюджетов на содержание муниципального сектора социальных объектов, не обеспечивающих своего самоуправления.

Указанные задачи следует решать независимо друг от друга, на основе улучшения удельных показателей эффективности муниципальных объектов в рамках каждой из групп: соответственно увеличения доходности одних и снижения затратности других объектов. В данном случае для повышения экономической эффективности муниципальной собственности необходимо изменение ее структуры путем увеличения доли объектов, приносящих доход муниципальным образованиям, за счет сокращения той их части, которая требует для своего функционирования дополнительных расходов муниципального бюджета. Одной из особенностей системы управления муниципальной собственностью является ее открытость, которой характерно постоянное взаимодействие с населением. Этой системе присуща обратная связь, как любой выборной системе местного самоуправления. Достижение главной цели - повышение качества жизни населения муниципального образования является основной задачей функционирования системы управления муниципальной собственностью.

В заключение следует отметить, что эффективное управление муниципальной собственностью в рыночных условиях должно предусматривать следующие направления деятельности муниципального образования:

- обеспечение интересов населения при разработке и реализации программ управления муниципальной собственностью;
 - формирование цивилизованного рынка муниципальной собственности, инвестиционной привлекательности территории местного сообщества;
 - сохранность и эффективное использование муниципальной собственности.
- Главной целью управления муниципальной собственностью, по нашему мнению, является повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования. Превращение муниципальной собственности в действительно эффективную основу местного управления возможно при активности жителей территорий, осознании ими своих полномочий в рамках муниципального образования, усилении роли общественных объединений.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 года № 145-ФЗ (ред.28.03.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Гражданский кодекс Российской Федерации» от 30.11.1994 года № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.
5. Аничкова А. А. Пути повышения эффективности управления муниципальной собственностью // Проблемы теории и практики управления. - 2014. - № 7. - С. 32-38.
6. Данилкин В. В. Муниципальная собственность и особенности ее управления в транзитивной экономике: автореф. дис. ... канд. экон. наук. - Челябинск, 2007.
7. Ерошкин А. К. Проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации // Молодой ученый. - 2015. - № 9. - С. 603-606.
8. Огиев Д. В. Инновационные направления совершенствования управления муниципальной собственностью // Современные исследования социальных проблем. - 2014. - № 1. - С. 44-53.
9. Острина И. А. Формирование муниципальной собственности и развитие местного самоуправления // Вестник университета ГиМУ. - 2000. - № 1. - С. 83-89.
10. Розенберг Дж. М. Инвестиции: Терминологический словарь. - М. : ИНФРА-М, 1997. – 400 с.
11. Руднев А. В. Проблемы управления государственным и муниципальным имуществом / Сборник докладов по методологическим проблемам развития. - М. : Прима-Пресс, 2001.
12. Шаломенцева Е. Г. Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2004. – 172 с.