

УДК 332.8:352 (47)
ББК 65.44 (2Рос)

Л.А. ДНЕПРОВСКАЯ
*аспирант Байкальского государственного университета
экономики и права, г. Иркутск
e-mail: dneprovsk@mail.ru*

СПЕЦИФИКА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В СОВРЕМЕННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ РОССИИ

Рассматриваются особенности управления муниципальной собственностью в условиях современной экономики и изменения законодательства, выделяются отличительные черты собственности муниципальных образований, даются рекомендации по управлению муниципальной собственностью.

Ключевые слова: муниципальная собственность, управление муниципальной собственностью.

L.A. DNEPROVSKAYA
*post-graduate student of Baikal National University
of Economics and Law, Irkutsk
e-mail: dneprovsk@mail.ru*

THE FEATURES OF MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF MODERN ECONOMY OF RUSSIA

The features of municipal property management in the conditions of modern economy and changes in legislation are studies; the distinctive features of the municipal property are marked out and the recommendations for the management of municipal property are given.

Keywords: municipal property, municipal property management.

Муниципальное имущество вместе со средствами местных бюджетов, а также имущественными правами составляет экономическую основу местного самоуправления. К вопросам местного значения относятся владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в собственности муниципального образования.

Эффективное управление этим сектором экономики является важнейшей задачей местных органов власти, без выполнения которой невозможны нормальное функционирование муниципалитета и его развитие. В 2008 г. в государственный реестр России было включено 24 151 муниципальное образование, в собственности которых находится 21 909 муниципальных унитарных предприятий, 103 312 муниципальных учреждений образования, 8 342 муниципальных учреждений здравоохранения, 37 345 муниципальных учреждений культуры, 10 626 муниципальных учреждений спорта [2].

Определение муниципальной собственности, предлагаемое законодательством России, — имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, — не дает полной информации о его составе, назначении и особенностях.

По мнению С.В. Королева, муниципальная собственность представляет собой совокупность публичных объектов, основная функция которых — универсальная служебная, для общего блага [1]. В соответствии с этим можно выделить два вида публичных объектов: объекты управленческого назначения, необходимые для функционирования муниципальной власти и обеспечения соответствующего уровня управления, и объекты общего пользования, непосредственно обеспечивающие осуществление общественных интересов, в функционировании которых заинтересован каждый житель муниципального образования.

Согласно Гражданскому кодексу РФ, по режиму функционирования объектов муниципальной собственности выделяют:

- средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, которое составляет муниципальную казну;

- муниципальные унитарные предприятия, которым имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения;

- муниципальные учреждения, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления.

Как следует из этих подходов, в состав муниципальной собственности вводятся объекты с различными режимами функционирования (хозяйственное ведение, оперативное управление и режим муниципальной казны), используемые только в целях выполнения основной функции муниципальной власти — удовлетворения потребностей населения.

Что касается субъектов, то с юридической точки зрения собственник муниципального имущества — население. Однако фактически от его имени права осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления (избранные населением органы и должностные лица). То есть население — собственник первого уровня, а местные органы власти — второго.

Таким образом, можем выделить особенности муниципальной собственности. Во-первых, с ее помощью решаются конкретные вопросы местного значения в целях удовлетворения потребностей населения территории.

Во-вторых, в ходе решения этих конкретных вопросов достигаются более глобальные цели: развитие всего муниципального образования, его инфраструктуры, наполнение местного бюджета и т.д.

В-третьих, собственность — это основа экономической и политической независимости и самостоятельности муниципалитетов. Благодаря эффективному использованию имущества местные органы власти влияют на структуру экономики муниципального образования, его инвестиционную привлекательность, активность бизнеса и т.д.

В-четвертых, в отличие от частной собственности, муниципальная служит общественному благу.

И наконец, первичным собственником муниципального имущества является население территории, а органы местной власти осуществляют непосредственное управление ею.

Перечисленные особенности необходимо учитывать при управлении муниципальной собственностью в качестве базовых принципов. При этом следует учесть ограничения, касающиеся использования имущества, и то, как они влияют на эффективность управления им.

В федеральном законодательстве появилось новое направление развития в сфере управления муниципальным имуществом. Логика законов заключается в движении не от собственности к полномочиям, а от полномочий к собственности. Если в одной из предыдущих редакций федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 ключевые фразы в формулировке перечня вопросов местного значения включали слова «обеспечить», «предоставить», «организовать», то в действующей редакции закона большая часть перечня начинается со слов «создание условий». В законе прописаны критерии сохранения имущества в муниципальной собственности. У муниципального образования должно остаться только то имущество, которое необходимо для решения вопросов местного значения, для осуществления государственных полномочий, переданных муниципалитетам, и для обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Непрофильное имущество до 1 января 2012 г. должно быть отчуждено или репрофилировано.

В сфере жилья за муниципалитетами остается только социальное жилье, используемое для обеспечения малоимущих граждан. В сфере ЖКХ, согласно концепции федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010–2020 годы», один из механизмов повышения эффективности муниципального коммунального хозяйства — ускоренное замещение унитарных предприятий частными операторами или перевод в частную собственность объектов коммунальной инфраструктуры. То есть в собственности муниципалитета может остаться только сете-

вая инфраструктура, эксплуатация которой должна проходить на условиях передачи в аренду или в концессию частным лицам.

Таким образом, у муниципальных образований остается в собственности только то имущество, которое необходимо им для выполнения задач муниципальной власти. Не допускается использование муниципального имущества в коммерческих целях, так как это влечет за собой изменение его правового режима на общегражданский, в связи с чем появляется возможность отчуждения этого имущества по обязательствам вследствие поданного иска. Однако отчуждение данного имущества, в свою очередь, повлечет за собой невозможность исполнения муниципальным образованием своих полномочий.

Это нововведение законодателей имеет неоднозначную оценку. Основными ожидаемыми положительными результатами реформирования называют достижение оптимального баланса публичного и частного имущества в экономике и повышение эффективности использования имущества при смене собственника.

Однако существует вероятность, что данная мера снизит возможность наращивания доходов за счет использования рыночных механизмов в управлении собственностью у муниципалитетов; уменьшит мотивацию к экономическому развитию территорий; понизит возможность разработки и реализации перспективных планов развития муниципальных образований и т.д.

В соответствии с вышесказанным получаем определение муниципальной собственности: это самостоятельная форма собственности, представляющая собой экономические отношения по владению, пользованию и распоряжению объектами собственности органами местного самоуправления, возникающие в целях выполнения задач местной власти, а не для использования их в коммерческих целях, обеспечивающих условия сохранения

и воспроизводства объектов жизнеобеспечения муниципального образования с целью удовлетворения потребностей населения муниципального образования.

Безусловно, такая постановка вопроса влечет за собой множество проблем. Один из возможных вариантов — то, что муниципалитет может лишиться не только управленческих и контрольных функций по отношению к имуществу, но и части доходов в местном бюджете, так как получение доходов от использования собственности — средство решения вопросов местного значения, т.е. денежное обеспечение полномочий.

Следовательно, в целях эффективного управления собственностью муниципальному образованию требуется оптимизировать ее структуру (по признакам доходности и степени необходимого влияния в основных сферах жизнеобеспечения) в соответствии с требованиями законодательства. При этом одна из преследуемых целей — не допустить снижения экономической самостоятельности муниципалитета в части доходов. Для этого надо стремиться повышать эффективность управления, используя все современные методы и финансовые инструменты; выбирать наиболее оптимальные формы передачи непрофильного имущества (приватизация, аренда, концессия, передача в доверительное управление и т.д.), учитывая результаты планирования доходов, в том числе в долгосрочной перспективе. Следует обратить внимание на оптимальность планов приватизации муниципальной собственности, на контроль за использованием и сохранностью имущества, а также за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих. Не стоит исключать использование дополнительных источников доходов (например, доли муниципального образования в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, муниципальных кредитов и др.).

Список использованной литературы

1. Королев С.В. Теория муниципального управления: учеб. пособие. М., 1999.
2. Регионы России: Социально-экономические показатели. 2008: стат. сб. / Росстат. М., 2008.

Bibliography (transliterated)

1. Regiony Rossii: Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2008: stat. sb. / Rosstat. M., 2008.
2. Korolev S.V. Teoriya munitsipal'nogo upravleniya: ucheb. posobie. M., 1999.