региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17 дек. 2010 г. № 1042 (в ред. постановления Правительства РФ от 28 июля 2011 г. № 628) // СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7102.

6. *Рылько Д.* Почему мы не Бразилия. Аграрное чудо за 20 лет: [сайт Института конъюнктуры аграрного рынка]. URL: http://www.ikar.ru/articles/32.html

7. О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»: Федер. закон от 25 июля 2011 г. № 260-ФЗ О // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4700.

S.V. Buravkov
Peculiarities of Municipal Property Management

The role of municipal property subjects in the municipality development maintaining is shown. Peculiarities of municipal property management are revealed regarding the specifics of its legal and economic nature.

Key words and word-combinations: property, subject, object, management, municipal.

Показана роль субъектов и объектов муниципальной собственности в обеспечении развития муниципалитета. Раскрываются особенности управления муниципальной собственностью, исходя из специфики ее правовой и экономической природы.

Ключевые слова и словосочетания: собственность, субъект, объект, управление, муниципальный.

УДК 338.24:351.711
ББК 65.050+67.401.11

С.В. Буравков

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

В современном обществе удовлетворение многообразных потребностей человека осуществляется через определенные формы реализации собственности – частную и публичную.

Публичная собственность объективно необходима в любом обществе. Она являет собой специфическую форму присвоения, когда исключительное и абсолютное право на владение, распоряжение и пользование объектом собственности принадлежит обществу как совокупности индивидуумов.

Особенности обобществления в каждой конкретной стране могут быть различными. Чаще всего они определяются сложившимися размерами и структурой потребностей в обществе, а также административно-территориальным делением государства. Однако природа публичной собственности, ее экономическое содержание, назначение и формы реализации на всех уровнях качественно не различаются.

Для современной России характерно вы-

деление трех уровней публичной собственности: государственного федерального, государственного субъектов Федерации и муниципального. Поскольку субъектами собственности выступают не конкретные физические лица, а определенная общность людей, то речь идет об ассоциированном делегировании этой общностью части функций собственника (без отчуждения права собственности) представительным и исполнительным органам власти соответствующего уровня.

В экономических исследованиях и дискуссиях традиционно большое внимание уделяется государственной собственности. Однако именно муниципальная собственность является важнейшим фактором развития локальных рынков и институциональной среды для формирования и жизнедеятельности домашних хозяйств.

Управление муниципальной собственностью представляет собой сложный и многоаспектный процесс, который характеризуется особенностями субъектно-объектных отношений и преимущественной направленностью на процессы не производства, а потребления с целью реализации территориальных интересов населения. Эффективное управление муниципальной собственностью невозможно без осознания содержания, особенностей целевого развития, субъектно-объектного состава, специфики экономических отношений в рамках управляющих воздействий.

Особенностями формирования отношений муниципальной собственности объясняются различные подходы к определению ее содержания. Так, Е.Г. Шаломенцева определяет муниципальную собственность как «самостоятельную форму собственности, особый вид публичной (общественной) собственности, представляющий собой совокупность экономических отношений, возникающих между органами местного самоуправления (их представителями) в процессе реализации ими социально-экономических функций и иными субъектами экономической деятельности и обеспечивающих условия сохранения и воспроизводства объектов жизнеобеспечения муниципального образования в целях удовлетворения приоритетных потребностей местного сообщества» [1, с. 7]. Н.С. Бондарь и С.А. Зинченко указывают, что «муниципальная собственность – это отношение населения соответствующей территории к объектам, закрепленным за данным образованием, как к своим» [2, с. 86–96.].

В части первой Гражданского кодекса РФ (ст. 215) муниципальная собственность трактуется как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям [3]. Следовательно, основными признаками муниципальной собственности являются ее вещное содержание и принадлежность муниципальному образованию. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 50) содержит перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность [4].

Однако более важно классифицировать, а не просто перечислить объекты собственности. Например, все объекты муниципальной собственности могут быть разделены на распределенное и нераспределенное имущество. К распределенному имуществу относятся объекты, закрепленные за муниципальными пред-

приятиями и учреждениями на ограниченных вещных правах; к нераспределенному, составляющему казну соответствующего муниципального образования, – средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями. Данная квалификация имеет смысл с точки зрения определения правового режима соответствующего имущества, порядка его использования в целях установления единых подходов к управлению в отношении каждой категории объектов.

Субъекты муниципальной собственности могут быть классифицированы, например, исходя из их участия в воспроизводстве муниципальной собственности и степени реализации себя как собственника.

В системе местного самоуправления устанавливается определенная иерархия полномочий между субъектами, управляющими муниципальной собственностью. На первом уровне собственник (население) муниципального образования реализует свои права на объекты муниципальной собственности и управление ими как путем референдума или через иные формы непосредственной демократии, так и через избранный им представительный орган местного самоуправления. На втором уровне избранный населением представительный орган муниципального образования является основным субъектом управления муниципальной собственностью. Этот орган по существу выполняет объединительную функцию, организуя население данной территории, и осуществляет контроль за деятельностью исполнительно-распорядительных органов, в том числе в сфере собственности. На третьем уровне исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления детализируют отношения муниципальной собственности и управления ею в организационно-техническом, властно-управленческом аспектах. Наконец, на четвертом уровне развитие отношений муниципальной собственности связано с деятельностью муниципальных предприятий и учреждений в рамках реализации права хозяйственного ведения и оперативного управления.

Основной субъект муниципальной собственности – население конкретного муниципального образования, делегирующее функции собственника органам местного самоуправления. Юридически закреплено (ст. 125 ГК РФ, ч. I), что «от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов» [3]. Компетенция органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью складывается из полномочий (прав и обязанностей), необходимых для реализации вопросов местного значения в сфере жизнедеятельности населения, проживающего на территории конкретного муниципального образования. Органам местного самоуправления как выразителям конкретных интересов населения приходится учитывать их в своей деятельности.

Сопоставляя вопросы местного значения и состав муниципального имущества, перечисленные в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно выделить три группы управленческих воздействий на объекты муниципальной собственности:

– *организация и содержание* (муниципальных учреждений образования и

здравоохранения; жилищного фонда; муниципальных электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения; автомобильных дорог общего пользования; земельного контроля; муниципальных архивов; библиотек; объектов культурного наследия; благоустройства и озеленения территории; ритуальных услуг;

– *создание условий* (для жилищного строительства, предоставления транспортных услуг; организации досуга и обеспечения услугами организаций культуры; развития массовой физкультуры и спорта; обеспечения нуждающихся малоимущих граждан жилыми помещениями; жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; для массового отдыха; противопожарной службы);

– *участие в регулировании* (охраны окружающей среды; последствий чрезвычайных ситуаций; использования водных объектов, лесного фонда).

Приведенный перечень не является исчерпывающим. Органы местного самоуправления вправе решать и иные вопросы, но только при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов.

Основные направления управленческих воздействий органов местного самоуправления на объекты муниципальной собственности подтверждают специфику природы муниципалитета, состоящую в двойственности характера его развития, с одной стороны, как публично-правового образования, а с другой – как хозяйственного корпоративного субъекта муниципальной социально-экономической системы. Рассмотрение особенностей управления муниципальной собственностью невозможно без определения функции целевого развития субъектно-объектных отношений.

Принципиально то, что управление муниципальной собственностью ориентировано не на получение прибыли или ренты (хотя то и другое может целенаправленно или случайно создаваться), а на решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий. Его функции определяются стоящими перед органами местного самоуправления приоритетами в достижении установленных целей и решении ключевых проблем. Миссия любого муниципального образования реализуется как выполнение фундаментальных задач управления муниципальной собственностью, в их числе следующие:

1) регулирование соотношения объемов и масштабов деятельности частной и публичных форм собственности на локальных рынках данной территории, осуществляемое в виде приватизации и муниципализации, предоставления концессии, регистрации и учета (прежде всего недвижимости), лицензирования, налогового регулирования и т.п.;

2) хозяйственное использование объектов права собственности - путем создания муниципальных организаций или участия в частных структурах, прямого заключения сделок по предоставлению муниципальных услуг;

3) грамотное задействование возможностей, предоставляемых рынком ценных бумаг и механизмом муниципальных займов;

4) управление местным бюджетом через создание эффективного механизма его исполнения за счет доходов от реализуемых благ и услуг, прибыли контролируемых предприятий и фирм, самообложения граждан. Данный механизм

должен предопределять вложение средств не в выполнение функций органов местного самоуправления и обеспечение деятельности подведомственных организаций, а в изменения, которые следует произвести для достижения необходимого роста качества жизни и большей доступности благ и услуг;

5) создание и поддержание муниципальной казны, стратегических резервов и осуществление финансового управления в интересах жителей, включая процедуры специализированных и специфичных инвестиций.

Спецификой экономических отношений в рамках управления муниципальной собственностью можно считать определение в интересах всех жителей направлений использования объектов собственности, контроль за распоряжением активами с точки зрения ущерба, который может быть нанесен поселению, природной среде, безопасности жизни, формирование муниципального сектора экономики, содействие домашним хозяйствам и, конечно, финансовое управление, нацеленное на сохранение и увеличение ценности объектов муниципальной собственности, а также создание стратегических резервов.

Управление муниципальной собственностью призвано обеспечивать не просто наполняемость бюджета, а качество решения вопросов местного значения, защищенность и развитие локальных рынков, формирование человеческого потенциала. Социальные и политические цели так или иначе должны быть ориентированы на создание доверия к органам местного самоуправления. При этом решения и действия должностных лиц должны стать предсказуемыми и результативными.

Вопросы собственности выступают как функционально обособленное направление работы органов местного самоуправления, но его результаты, по сути, отражают интегральный успех или неуспех их деятельности. Подчеркнем, что задачи, стоящие перед органами местного самоуправления, не могут быть решены только за счет налоговых доходов и бюджетных трансфертов. Грамотное распоряжение собственностью должно иметь не только экономическое, но и социальное измерение. К примеру, какую пользу получают жители от сдачи в аренду муниципального нежилого фонда – вот что должно определять объемы аренды, а не «голые цифры» перечислений в бюджет. Одновременно необходимо строго следить, чтобы расходы на содержание подотчетной недвижимости, безусловно, покрывались доходами от ее хозяйственного или финансового использования.

В связи с изложенным необходимо, на наш взгляд, изменить подходы к управлению муниципальной собственностью, используя системный анализ особенностей данной формы собственности и специфики ее реализации на современном этапе развития экономических отношений. Важно преодолеть сложившуюся практику управления имуществом муниципального образования, которая сводится к его перманентному содержанию и формированию расходных обязательств или к откровенной реализации частных интересов, и перейти к управлению, основанному на понимании особенностей муниципальной собственности, состоящих прежде всего в создании полезных общественных благ и повышении ценности публичных активов.

Понимание особенностей управления муниципальной собственностью позволит выявить недостатки в решении вопросов местного значения с учетом форм использования объектов собственности и имущественных правомочий. Следует оценить условия и эффективность реализации вопросов местного значения, основываясь на SWOT-анализе функционирования субъектов муниципальной экономики в разрезе параметров локального рынка и предоставления товаров и услуг в фокусе их доходности и ценности.

Требуется осуществить полную спецификацию субъектно-объектных отношений муниципальной собственности. Это предполагает, что каждый элемент пакета правомочий, делегированного в рамках управления муниципальной собственностью, имеет определенного субъекта. В качестве элементов же выступают такие компетенции, как управление по контракту, совершение определенных сделок, предпринимательство в режиме хозяйственного ведения (оперативного управления), использование активов на условиях аренды и т.п. Такая спецификация явится основой для составления и последующего анализа полного реестра объектов муниципальной собственности, субъектов и получаемого ими дохода, направлений и форм его последующего использования.

В рамках спецификации прав собственности выделяются следующие объекты управления: земля и земельные ресурсы; недвижимость (жилой и нежилой фонд); муниципальные предприятия и бюджетные учреждения; активы бюджетных организаций; активы, переданные юридическим и физическим лицам по тем или иным основаниям; ценные бумаги; муниципальная казна. Перечисленные области управления должны получить правовое и организационное оформление, закрепленное в соответствующих муниципальных правовых актах.

Выявление и анализ особенностей субъектно-объектных отношений муниципальной собственности позволит повысить эффективность инвестиционной политики муниципального образования, формировать стратегию управления бюджетными расходами и местной казной, определять и реализовывать системный подход к управлению муниципальной собственностью в интересах населения муниципального образования. В результате применения описанного подхода принятие решений органами местного самоуправления обеспечивается информацией о том, кто и в связи с чем несет расходы, кто и в связи с чем получает доходы, кто несет ответственность за снижение стоимости активов и что лежит в основе заключения контрактов, проведения сделок, разрешения конфликтов по использованию муниципальных ресурсов.

Управление муниципальной собственностью должно строиться на разделении системы стимулов в отношении предпринимательских, административных и политических компетенций, ограничении влияния бюрократии на принятие решений по вопросам хозяйствования, планирования, осуществления сделок, необходимости четкого разделения правомочий между населением, органами и должностными лицами местного самоуправления. При организации управления муниципальной собственностью важно заменить администрирование менеджментом – профессиональным контрактным управлением на базе безусловного исполнения обязательств и контроля над остаточным доходом. Необходи-

мо внедрять современные технологии управления, контроллинга, франчайзинга, аутсорсинга, реинжиниринга.

Учитывая особенности муниципальной собственности, управление ею должно быть централизовано в специальном органе местного самоуправления, а не в управляющей компании, преследующей частные интересы и имеющей привлеченный частный капитал. Такое «агентство» по управлению собственностью должно выступить в роли центра инвестиций, который определяет плановые «суммы покрытия» для центров ответственности, хозяйственных и других организаций, использующих объекты муниципального образования на основе соответствующих нормативных правовых актов.

Настало время, когда требуется переосмыслить и соответствующим образом реорганизовать систему управления муниципальной собственностью, в частности цели и решаемые задачи, объекты (нельзя ограничиваться вопросами аренды и унитарных предприятий) и исполнительные органы, ключевые принципы формирования и использования потенциала публичных активов.

Сегодня остро ощущается необходимость осознания особенностей управления муниципальной собственностью с целью ориентации на повышение устойчивости функционирования и эффективности использования объектов, совершенствования форм и методов обеспечения сохранности и результативного применения имущества, регулирования экономических отношений в рамках владения, пользования и распоряжения объектами собственности. Институциональная база управления собственностью любого муниципального образования должна формироваться применительно к его специфичным условиям в целях эффективного распоряжения публичными активами, увеличения их ценности и грамотного оперирования возможностями территории.

Библиографический список

1. *Шаломенцева Е.Г.* Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2004.

2. *Бондарь Н.С., Зинченко С.А.* Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 2003. № 3.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.