

УДК 330.111.6

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

EFFICIENCY OF MUNICIPAL PROPERTY USE IN THE CONTEXT OF SELF-GOVERNMENT REFORMING

Татьяна Юрьевна КИСЕЛЕВА

к.э.н., доцент каф. «Финансы»

Финансового Университета при Правительстве РФ

E-mail: tatyana_567@mail.ru

Tatyana Y. KISELYOVA

Candidate of Economics, Associate Professor of Finance Department,

Financial University under the Government of the Russian Federation

Аннотация. Исследуются направления повышения экономической эффективности использования муниципальной собственности в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Summary. This paper investigates the increasing tendencies of economic efficiency of municipal property use in the context of self-government reforming in the Russian Federation.

Ключевые слова: *местное самоуправления, муниципальная собственность, экономическая эффективность.*

Keywords: *local self-government, municipal property, economic efficiency.*

Постановка проблемы. В современных условиях повышение эффективности использования муниципальной собственности является способом преодоления ограниченных финансовых ресурсов ОМСУ.

Цель статьи. Современная система управления обществом не может существовать без местного самоуправления. Развитие общества, изменяющиеся экономические условия меняют отношение к источникам формирования финансовых ресурсов ОМСУ.

Обоснование полученных научных результатов. Начало организации местного самоуправления адекватного по своему уровню требованиям рыночной экономики органов местного самоуправления было положено еще в начале 90-х годов. Значительные изменения в структуре государственного управления и государственных финансов в конце 90-х – начале первого десятилетия двадцать первого века

потребовали соответствующих изменений местного самоуправления.

Реформирование местного самоуправления началось после принятия ФЗ-131 от 06.10.03 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. Преобразование в сфере местного самоуправления направлены на устранение проблем, препятствующих эффективной реализации конституционных полномочий местного самоуправления и формирование условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Встал вопрос о соответствии финансовой базы местного самоуправления тем функциям, которые на него возложены. Эволюция налогового и бюджетного законодательства в текущем десятилетии ограничило финансовую автономию и обеспеченность финансовыми ресурсами муниципальных образований. Экономический

подъем страны в 2002-2008 годах как бы прошел мимо муниципалитетов. В целом по стране в 2005 г. доля доходов местных бюджетов относительно других уровней бюджетной системы опустилась до самого низкого за последние 10 лет уровня. Хотя в последующие два года наметилась тенденция к росту этого показателя, который, однако, к 2007 году так и не смог достичь дореформенного уровня. В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов практически все муниципальные образования стали дотационными – даже среди наиболее обеспеченных городских округов таких более 92%, это достаточно тревожный показатель, так как к 2009 году насчитывалось 23 тыс. 940 муниципальных образований на всей территории России. Сам объем доходов муниципальных образований также невелик, например, в Амурской области бюджеты 194 из 269 сельских поселений имеют объем доходов (до выравнивания бюджетной обеспеченности) менее 1 млн рублей, в том числе 28 сельских поселений – менее 100 тысяч рублей [4].

В свете появления новых тенденций встала проблема поиска внутренних источников финансовых ресурсов для органов местного самоуправления. В соответствии с законодательством органы местного самоуправления наделены собственностью, за счет использования которой формируется часть неналоговых доходов местных бюджетов.

С процессом развития муниципальных образований постепенно меняется отношение к муниципальной собственности, способам ее использования, к появлению и распространению различных форм муниципальных предприятий, организации их хозяйственной деятельности и ее результативности.

Современное состояние муниципальной собственности не обеспечивает реализацию её как прочной базы для источников доходов бюджетов органов местного самоуправления, так как характеризуется множеством отрицательных явлений: муниципальные предприятия в основном убыточны, учреждения – высоко затратны.

Современный финансовый кризис еще актуализировал проблему экономической и общественной эффективности использования муниципальной собственности в условиях завершения реформы местного самоуправления.

Чтобы преломить ситуацию, необходимо изменить формы использования муниципальной собственности в сторону использования рыноч-

ных методов управления: использовать возможности арендных отношений, на основе которых будет использоваться муниципальная собственность, не до конца раскрыты возможности доверительного управления собственностью, не полностью исчерпала себя приватизация, акционирование муниципальной собственности.

Значительная часть эффективного управления муниципальной собственности зависит от выбранного механизма ее использования. Подавляющая часть муниципального имущества на сегодняшний день находится в хозяйственном ведении или оперативном управлении муниципальных унитарных организаций и учреждений. ОМСУ имеют право передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки.

Существенное развитие в муниципальных образованиях получили арендные отношения. Гражданское законодательство позволило ОМСУ использовать различные виды аренды: проката, аренды транспортных средств, аренды здания или сооружения, аренды предприятия, финансовой аренды.

Расширились возможности ОМСУ привлекать к использованию муниципальной собственности предприятия, учреждения и организации не находящиеся в муниципальной собственности к решению вопросов социально-экономического развития муниципального образования путем размещения муниципального заказа на выполнение работ. Объектом заказа может быть благоустройство территории муниципально-го образования, коммунальное обслуживание, строительство и ремонт объектов социальной инфраструктуры, производство продукции, оказание услуг и выполнение других работ.

Муниципальное имущество может быть приватизировано, за исключением некоторых видов имущества определенных законодательством [2]. Так как значительную часть доходов бюджета составляют доходы от сдачи муниципального имущества в аренду (в структуре неналоговых доходов в 2007 г. 55% составили доходы от сдачи в аренду муниципального имущества), то МОСУ осторожно относятся к процессам приватизации их имущества.

Но наиболее болезненным вопросом для муниципальных образований является незначительный уровень эффективного использования этой собственности. Значительное место в формировании эффективного использования муниципальной собственности занимает оценка деятельности муниципальных учреждений (организаций). Согласно действующему законодательству муниципальные органы могут формировать несколько видов организаций, но в основном они представлены муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными бюджетными учреждениями. Помимо обеспечения населения муниципального образования социально-значимыми услугами, эти организации помогут в посткризисный период решить задачи обеспечения населения новыми рабочими местами. Но социальная значимость муниципальных организаций должна сочетаться с экономической эффективностью. Как уже было отмечено, именно экономический аспект деятельности муниципальных организаций и вызывает нарекания. В результате местные бюджеты недополучают необходимые финансовые ресурсы, усиливается их дотационная ориентированность на средства вышестоящих бюджетов. Деятельность муниципальных организаций в посткризисный период ставит вопрос об оптимальном соотношении различных источников в финансировании деятельности муниципальных предприятий. Как показала практика, предоставление платных услуг позволит решить проблемы бюджетных учреждений, а уменьшение регламентаций в деятельности муниципальных унитарных предприятий позволит им более активно использовать имеющиеся конкурентные преимущества. Корректирование принципов организации хозяйственной деятельности муниципальных предприятий приводит к необходимости изменения ориентации этих предприятий на более активное использование приемов и методов финансового менеджмента как наиболее оптимального способа управления предприятиями.

Формально создаются все условия для формирования различных организационно-правовых условий для появления и функционирования муниципальных организаций. Это касается, прежде всего, форм собственности, в которых могут существовать муниципальные организации. В 90-е годы существенно изменился правовой статус муниципальных предприятий. В процессе приватизации большинство из них

было преобразовано в АО и ООО. Появились и муниципальные унитарные предприятия, которые целью своей деятельности ставят получение прибыли за счет эффективного использования муниципальной собственности. Наконец, недавно появились автономные учреждения, которые более свободны в использовании финансовых ресурсов, нежели бюджетные учреждения. Таким образом, современные муниципальные образования имеют значительно большие возможности пополнять финансовые ресурсы местных бюджетов за счет части доходов муниципальных организаций, чем в 90-тые годы. Акционерные общества, ООО, бюджетные учреждения, автономные учреждения, унитарные предприятия – все возможные правовые формы организации хозяйственной деятельности от «чисто» некоммерческих до идеально коммерческих ОМСУ могут использовать в современных условиях.

Муниципальные организации находятся в противоречивом положении. С одной стороны, они работают в условиях рыночной экономики и, хотя бюджетные и автономные учреждения имеют статус некоммерческих предприятий, проблема оценки эффективности их работы в критериях рыночной экономики все равно появляется. Одновременно часть муниципальных учреждений имеет статус коммерческих организаций (например, муниципальные АО) и это обязывает их обеспечивать определенный уровень рентабельности своей деятельности. Таким образом, возникает проблема повышения экономической эффективности работы муниципальных организаций как коммерческих, так и некоммерческих. С другой стороны, все муниципальные организации созданы для решения производства общественных товаров, работ и услуг. И это позволяет им заменять критерий экономической эффективности работы на критерий социальной эффективности. Последний рассматривает результативность экономической деятельности муниципальных предприятий под иным углом зрения. Экономическая целесообразность существования муниципальных организаций заменяется на социальную необходимость их присутствия в экономике.

Существует еще и третий аспект оценки эффективности работы муниципальных предприятий. Согласно бюджетному законодательству, часть прибыли муниципальных унитарных предприятий и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными и автономными организациями, являются неналоговыми доходами муниципальных бюджетов.

Повышение экономической эффективности работы муниципальных организаций позволит одновременно решить проблему пополнения неналоговых доходов бюджетов за счет этого источника, и, следовательно, финансового обеспечения выполнения всех обязательств, взятых местными органами самоуправления (МОСУ). Поэтому целесообразно ввести и критерий оценки эффективности работы муниципальных организаций – бюджетная эффективность. Его можно рассчитывать как изменение удельного веса доходов муниципальных организаций (МО), зачисляемых в местные бюджеты в общем объеме доходов местного бюджета.

Таким образом, критериями оценки эффективности деятельности муниципальных организаций являются:

а) социальная эффективность – общественная значимость и полезность товаров, работ и услуг, производимых (оказываемых) муниципальному району (муниципальному поселению);

б) бюджетная эффективность предприятий и организаций – положительное влияние результатов деятельности предприятия на доходы и (или) расходы местного бюджета;

в) экономическая эффективность – совокупность финансовых показателей, характеризующих эффективность организации хозяйственной деятельности муниципальных организаций [3].

Для муниципальных организаций различных организационно-правовых форм эти показатели будут неодинаковыми. Среди них выделяются: показатели рентабельности; высокий процент использования основных средств; положительное состояние расчетов с контрагентами; показатели дебиторской и кредиторской задолженности; стабильность и величина выплаты дивидендов открытыми акционерными обществами, акции которых принадлежат району (поселению), в случае, если доля акций открытых акционерных обществ, принадлежащих району (поселению), превышает 50%.

Показатели бюджетной эффективности рассчитываются на основании определения величины и направления потока бюджетных средств, который образуется в результате деятельности предприятия (организации).

К притокам средств для расчета бюджетной эффективности относятся: притоки от налогов, сборов и иных обязательных платежей, установленных действующим законодательством, особенно в части поступлений, формирующих доходную часть местного бюджета; платежи в

погашение кредитов, выданных из бюджета муниципального района (муниципального поселения); дивиденды по принадлежащим муниципальному району (муниципальному поселению) акциям общества.

К оттокам бюджетных средств относятся: предоставление бюджетных ресурсов в виде бюджетного кредита; предоставление бюджетных субсидий муниципальным организациям. Отдельно учитываются налоговые льготы, муниципальные гарантии.

Основным показателем бюджетной эффективности является чистый доход бюджета, который определяется как разница между притоками и оттоками бюджетных средств.

Социальная эффективность включает в себя общественную значимость и общественную полезность деятельности муниципальной организации. Общественная полезность деятельности муниципальной организации выражается в создании новых или повышении эффективности предоставляемых населению товаров, работ, услуг, а также экономическом развитии территории или улучшении экологической обстановки.

Социальная эффективность будет оцениваться в количественных показателях. Для ее оценки, в зависимости от особенностей деятельности муниципальной организации, могут применяться следующие показатели: создание новых рабочих мест, улучшение условий труда, индекс реального роста заработной платы; создание новых товаров, работ, услуг; увеличение количества произведенных товаров, работ и услуг, увеличение круга лиц, получаемых доступ к продуктам, произведенными муниципальными предприятиями.

Процессы формирования собственности наталкиваются на правовые противоречия между правами, данными ОМСУ в процессе использования собственности, и реальными возможностями для их реализации.

В Федеральном Законе РФ-№ 131 заложена общая идеология разграничения имущества между всеми уровнями публичной власти в Российской Федерации. Указанный федеральный закон закрепляет принцип целевого назначения муниципальной собственности. Так, в собственности муниципальных образований может находиться: имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом вопросов местного значения; имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и пр. В соб-

ственности муниципальных образований могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры).

В собственности поселений могут находиться: имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения; автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения [1]. То есть для возникновения объективного права муниципальной собственности необходимо наличие связи между функциональным назначением объекта и вопросами, решаемыми соответствующим муниципальным образованием.

Реальность разграничения прав собственности на муниципальное имущество оказалась достаточно сложной. Так, по данным Министерства регионального развития Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2007 г., все виды имущества были разграничены между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями только в 20 субъектах РФ. По отдельным видам муниципальное имущество разграничено в 48 субъектах РФ, имущество между муниципальными образованиями не разграничивалось в 12 субъектах РФ. В большинстве субъектов РФ завершена передача из собственности поселений в собственность муниципальных районов имущества учреждений здравоохранения и образования. По состоянию на 1 ноября 2007 г., законами субъектов РФ о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами, в целом по Российской Федерации имущество из собственности муниципальных районов передано в собственность 6604 вновь образованных городских и сельских поселений (55% от общего количества

вновь образованных поселений) [3]. Такая незаконность в разграничении муниципального имущества по уровням местного самоуправления снижает эффективность использования имущества в качестве источника неналоговых доходов бюджетов, так как вносит неопределенность в определение собственника муниципального имущества и усиливает возникающие риски.

В настоящее время существует еще и проблема разграничения компетенции органов местного самоуправления сфере распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Поселения, обладая комплексом полномочий в градостроительной сфере (территориальное планирование, выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию), не имеют права распоряжаться указанными земельными участками. В числе прочего, это может отрицательно сказываться на социально-экономическом развитии поселений, а также на сфере жилищного строительства.

Выводы. Эффективность управления муниципальной собственностью связана не только с наличием надлежащей нормативно-правовой базы, с четким исполнением органами местного самоуправления установленных в настоящее время норм права. Эффективность управления муниципальной собственностью зависит от изменения принципов ее управления. Повышение эффективности использования муниципального имущества можно обеспечить, в частности, за счет осуществления текущего и перспективного планирования экономических результатов деятельности муниципальных организаций и учреждений.

Современное развитие муниципальных образований во многом связано с меняющимся подходом к использованию имеющихся возможностей, связанных с использованием их собственности. Во многом эти проблемы носят как юридический, так и экономический характер.

Список использованной литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.03 г. №131.
2. О приватизации государственного и муниципального имущества: федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ.
3. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития 2009 г.
4. <http://www.minregion.ru/>.