

**ТЕОРЕТИКО–МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ**

**Козаков Е.М., Шеломенцев А.Г., Пилюгин Е.А.**

*Данная статья посвящена вопросам совершенствования механизма управления муниципальной собственностью. Представлена подробная характеристика субъектов и объектов управления муниципальной собственностью. Определено социально-экономическое содержание муниципальной казны, а также рассмотрены источники её формирования. Особое место в работе уделяется организационно-экономическим предпосылкам совершенствования механизма управления муниципальной собственностью.*

При определении подходов к управлению муниципальной собственностью необходимо учитывать тот факт, что ее использование одновременно обусловливается двумя группами факторов: с одной стороны, использование должно быть эффективным с экономической точки зрения; с другой, обеспечивать условия для решения социальных задач жизнедеятельности местного населения. В связи с этим следует различать критерии *эффективности управления* муниципальной собственностью и *рационального ее использования*.

Управление муниципальной собственностью осуществляется непосредственно муниципалитетом, либо по доверенности от его лица, в то время как в использовании муниципальной собственности может принимать участие более широкий круг физических и юридических лиц. Последнее обуславливает необходимость оценки *последствий* использования объектов муниципальной собственности. Однако в настоящее время отсутствуют общепризнанные подходы и к оценке эффективности управления, и к определению последствий ее использования.

Одной из причин этого является то, что муниципальная собственность как экономический институт находится в стадии формирования. Так, в настоящее время устанавливается состав объектов, необходимых муниципалитетам для выполнения их функций; осуществляется их регистрация в установленном законом порядке; определяются полномочия и ответственность собственников и пользователей объектов муниципальной собственности.

Обозначив известный, общепринятый и устоявшийся тезис о том, что термин "собственность" употребляется в двух различных смыслах: в экономическом – как обозначение совокупности экономических отношений, связанных с определенным имущественным комплексом и определенным субъектом экономической деятельности; в юридическом – как обозначение вещного права, права лица на определенную вещь (совокупность вещей), включающего в себя правомочия владеть, пользоваться и распоряжаться этой вещью (вещами) и истребовать ее из чужого незаконного владения, в настоящей статье мы сосредоточим свое внимание на экономико-правовых положениях.

Долгое время проблема отношений собственности в целом и муниципальной в частности разрабатывалась в сугубо академическом аспекте, исключительно в связи с уточнением понятий. Большинство мнений ученых по рассматриваемой проблематике было изложено ими в своих работах на основе советского гражданского законодательства 20 – 80-х годов. Появление нового гражданского законодательства привело не

только к изменению правового регулирования собственнических отношений, но и к кардинальному пересмотру всех областей законодательства. Потребовались новые, ранее неизвестные правовые предписания. Оказалось, что тот концептуальный запас, который длительное время формировался в условиях господства общенародной формы собственности, оказался исчерпанным. Труды экономистов и правоведов (что вполне соответствовало духу времени) оправдывали необходимость сосредоточения всего фонда государственной собственности в руках государства как единого и единственного собственника, которое не только организует процесс социалистического расширенного воспроизводства, но и осуществляет его через свои хозяйственно-оперативные органы [1 – 3 и др.].

В современных условиях пересмотру подверглись теоретические концепции, разработанные на базе плановой экономики. Внимание ученых стали привлекать ранее забытые общественные институты гражданского права: частная собственность и ее соотношение с иными видами собственности, приватизация, интеллектуальная собственность, хозяйственные общества и товарищества, ценные бумаги и биржевые сделки, сделки с недвижимостью, другие вещные права и т. п. Однако сегодня можно утверждать, что как в экономической теории, так и в области гражданского права отсутствуют глубокие научные исследования о природе и роли различных форм собственности в условиях рыночной экономики.

Особенности отечественного государственного и социально-экономического устройства состоят в том, что государство не выступает в качестве единого субъекта гражданских правоотношений, а, напротив, характеризуется множественностью субъектов. К их числу относятся как Российская Федерация (федеративное государство) в целом, так и ее отдельные субъекты – республики, края, области, города федерального подчинения, автономные области, автономные округа. Что касается городских и сельских поселений и других муниципальных образований, то в них осуществляются функции местного самоуправления, в связи с чем они не могут считаться государственными образованиями. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Несомненно, однако, что они обладают определенными властными полномочиями, которыми их наделяет закон.

Нынешний объем муниципальной собственности в России остается значительным. Это актуализирует проблему упорядочения ее структуры, обуславливающую низкий уровень управления объектами муниципальной собственности; возникают трудности ее восприятия как формы обладания вещами и благами. В первую очередь из-за специфики субъекта, а также в связи с историческими особенностями муниципальная собственность рассматривается как совокупность специфических отношений, представляющих сложную систему отношений с властью.

Как собственники своего имущества муниципальные образования независимы друг от друга и выступают в гражданских правоотношениях как вполне самостоятельные, равноправные и имущественно обособленные субъекты. Именно поэтому Российская Федерация не отвечает своей казной по обязательствам своих субъектов или муниципальных образований, а последние не отвечают своим имуществом по обязательствам друг друга или Российской Федерации, если только кто-либо из них не принял на себя специальную гарантию (поручительство) по обязательствам другого субъекта.

Проблема урегулирования отношений государственной и муниципальной собственности побуждает к принятию отдельного законодательного акта "О государственном и муниципальном имуществе". Цель закона – четко обозначить возможности госу-

дарства в отношениях собственности, оставляя за ним только то, что ему – государству – нужно объективно, а не в силу субъективных притязаний. Представляется, что в публичной собственности должно находиться только то имущество, которое по своему функциональному назначению необходимо для осуществления соответственно Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями возложенных на них федеральными законами исключительных публичных полномочий. Такое имущество не может быть отчуждено ни в результате приватизации, ни банкротства, ни исполнительного производства. Из закона, а не трехуровневой совокупности правовых норм, должно следовать положение о том, что публичная собственность может находиться либо непосредственно в казне, либо должна быть закреплена на праве оперативного управления или хозяйственного ведения. Все предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, должны быть либо акционированы, либо преобразованы в казенные предприятия, либо ликвидированы\*.

Наличие муниципальной собственности – это не особенность российского государства. В том или ином объеме она есть у каждого государства, образуя материальную основу существования местных органов власти и одновременно концентрируя те отрасли и сферы деятельности, которые призваны обслужить потребности и интересы людей, непосредственно проживающих в данном муниципальном образовании. Иное дело – объектный состав муниципальной собственности и ее удельный вес в общественном производстве и в использовании общественных благ и услуг. Они у различных государств неодинаковы, так как связаны с воздействием не только экономических, но и политических, экологических и социальных факторов.

Под *функциями* подразумеваются сферы ответственности местных органов самоуправления, связанные с реализацией их полномочий по управлению объектами муниципальной собственности. *Функции* могут быть *исключительными, совместными и делегированными* органами государственной власти местному самоуправлению. *Исключительные функции* – это реализация органом власти его исключительных полномочий. *Совместные функции* предполагают участие одновременно муниципалитета и органа государственной власти в реализации их полномочий в сфере управления муниципальной собственностью. *Делегированная* органом государственной власти местному самоуправлению функция – это функция, которая на основании действующего законодательства и соглашения сторон передана муниципалитету. Под *полномочием* авторы подразумевают право и обязанность, установленные за органом местного самоуправления действующим законодательством и другими нормативными актами для исполнения возложенных на них функций.

В качестве объектов как государственной, так и муниципальной собственности могут выступать различные виды недвижимости, включая земельные участки, предприятия и другие имущественные комплексы, жилищный фонд и нежилые помещения, здания и сооружения производственного и непроизводственного назначения, а также оборудование, транспортные средства и иные средства производства, предметы бытового и потребительского характера. В состав публичного имущества входят и принадлежащие публично-правовым образованиям ценные бумаги, в частности акции приватизированных предприятий, ставших акционерными обществами, вклады в банках и

---

\* Это соответствует Концепции реформирования предприятий и иных коммерческих организаций, утвержденной постановлением Правительства РФ от 30 октября 1997 г. (СЗ РФ. 1997. № 44. Ст. 5087).

других кредитных учреждениях, иностранная валюта и валютные ценности, а также различные памятники истории и культуры.

В совокупности объектов муниципальной собственности выделим муниципальную казну. В русле социально-экономического содержания муниципальная казна получила в литературе следующую трактовку. Это система отношений, складывающаяся в результате владения, пользования, распоряжения и управления имуществом муниципального образования, экономическими и финансовыми объектами местного самоуправления, а также по поводу присвоения сообществом людей данного поселения общественных благ и услуг в целях воспроизводства [4, с. 52].

Обозначим социально-экономическое содержание казны в следующих аспектах:

- *в социальном*: основное предназначение казны, представляющей не частный, а публичный интерес, заключается в максимально возможном в данных конкретных условиях удовлетворении интересов населения – Российской Федерации в целом, субъекта Федерации, муниципального образования, поселка в составе муниципального образования, вплоть до отдельного индивида;
- *в экономическом*: казна состоит из двух частей – финансовой и имущественной. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями\*;
- *в пространственном*: в Российской Федерации по мере развития федеративных отношений и разграничения полномочий государственной и муниципальной власти значение и самостоятельность казны на всех уровнях управленческой иерархии в экономико-географическом пространстве страны будут неизбежно возрастать;
- *в управленческом*: порядок управления денежными средствами государственных и муниципальных бюджетов, а также дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений, в целом можно считать относительно урегулированным. В то же время управление казенным имуществом не имеет надлежащей правовой регламентации.

В литературе [5] приводятся убедительные данные, насколько по-разному решаются в практике управления проблемы учета казенного имущества, в том числе изменения его стоимости в разных субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Объекты казны делятся на две категории – финансовую и нефинансовую (имущественную).

К финансовым объектам относятся муниципальный бюджет, а также средства внебюджетных фондов.

К нефинансовым (имущественным) объектам казны относятся недвижимое и движимое имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, включая: жилой и нежилой фонды, земельные участки и иные природные ресурсы местного значения; предприятия (имущественные комплексы), объекты инженерной инфраструктуры; машины, станки и иное оборудование, ценные бумаги, запасы сырья и материалов; объекты интеллектуальной собственности; программные продукты и информационные базы данных; архивные фонды и др.

В целях унификации и единообразия учета имущества муниципального сектора представляется целесообразным, во-первых, реестр имущества муниципальных субъ-

---

\* "Иное государственное имущество" будем именовать "казенным имуществом".

ектов разделить на два самостоятельных реестра: 1) реестр имущества, переданного в оперативное управление; 2) реестр казенного имущества муниципального образования. Во-вторых, необходимо разработать нормативно-правовые документы, регламентирующие единый порядок отражения изменения стоимости казенного имущества.

Конкретные перечни имущества, являющегося публичной собственностью, формируются органами местного самоуправления. Муниципальная собственность может находиться либо непосредственно в казне соответствующего муниципального образования (о чем сказано выше), либо должно быть закреплено на праве оперативного управления соответственно за муниципальными предприятиями или учреждениями.

При этом в настоящее время в научной литературе продолжается обсуждение перспектив *института собственности "на праве хозяйственного ведения"*. Появление категории "хозяйственного ведения" было связано с тем, что на начальном этапе реформирования экономических отношений в России государство сохраняло определяющую роль в экономической жизни и, в частности, в отношениях собственности. Теперь предполагается по существу завершить реформирование экономической системы, для чего оставить в государственной и муниципальной собственности только то имущество, которое непосредственно призвано обеспечить публичные полномочия государства и муниципальных образований. По мнению авторов, управление таким имуществом в принципе невозможно обеспечить через категорию "хозяйственного ведения" ввиду постоянно сохраняющегося риска утраты данного имущества через банкротство, исполнительное производство и т.п.

От муниципальной собственности следует отличать собственность общественных организаций, являющихся конкретными юридическими лицами. Вместе с тем использование понятия "муниципальная собственность" не означает, что она бесконтрольно принадлежит всем и каждому на данной территории. Осознание этой истины и создает предпосылки для ее эффективного использования.

Особо следует остановиться на проблеме разграничения функций между органами государственного управления и местного самоуправления, которая в последние годы приобрела особую актуальность. По нашему мнению, учитывая опыт управления объектами публичной собственности на муниципальном и региональном уровнях, можно сформулировать следующие принципы разграничения функций:

- ответственность за принятие (непринятие) конкретных решений в сфере использования объектов муниципальной собственности;
- обеспечение эффективности осуществления функций и полномочий;
- согласование региональных и местных интересов;
- открытость и информационная прозрачность принятия решений и их результатов;
- определение границ ответственности и полномочий, определяемых нормативными правовыми актами.

Дальнейшее формирование муниципальной собственности как экономико-правового института и ее социально-ответственное использование будут зависеть, с одной стороны, от развития законодательной базы, ее неукоснительного применения, а также устранения в ней внутренних противоречий; с другой – от социально-экономической результативности использования объектов муниципальной собственности на практике.

Опыт свидетельствует о том, что простое изменение форм собственности путем приватизации муниципального имущества далеко не всегда приводит к повышению

эффективности его использования, которая зависит от самого широкого круга социальных, экономических и политических факторов. Поэтому выбор формы использования объектов муниципальной собственности в организационном плане не может сводиться к их массовой приватизации либо к формальному заключению соглашения на их использование (например, с арендатором муниципального имущества).

Учитывая социально-экономическую природу муниципальной собственности, ее использование должно анализироваться, с одной стороны, как предпринимательство; с другой – как деятельность, направленная на достижение социальных целей. В конечном счете, использование муниципального имущества – это предпринимательство, которое должно обеспечивать решение социальных задач. Подобный вид предпринимательства определяется как требованиями современного рыночного хозяйствования, так и необходимостью создания нормальных условий жизнедеятельности населения.

Правовые отношения, сформировавшиеся между муниципалитетами и объектами его собственности, в настоящее время не в полной мере "работают" в экономическом плане. Это обстоятельство сдерживает дальнейшее развитие обращения объектов муниципальной собственности, приводит к их физическому и моральному износу и, как следствие, сдерживает социально-экономическое развитие территорий. Поэтому исключительно важной задачей является поиск новых организационно-экономических механизмов, охватывающих различные способы как отчуждения собственности, так и присвоения результатов ее использования. Здесь необходимо учитывать отраслевые особенности объектов собственности, существующие социальные, экологические и финансово-экономические ограничения, а также социально-культурные факторы.

Выбор того или иного организационно-экономического механизма должен опираться на:

- стратегию развития конкретного муниципального образования исходя из возможностей расширения его конкурентных преимуществ;
- существующую институциональную базу в этой сфере на территории и в регионе;
- поддержание конкурентной среды на соответствующем рынке товаров, работ и услуг;
- обеспечение реального контроля над эффективностью использования муниципальной собственности.

По экономическим результатам и социальным последствиям выбор вариантов использования объектов муниципальной собственности в отличие от государственной собственности характеризуется не только масштабами, темпами, продолжительностью и порядком принятия соответствующих решений, но и содержанием конкретных механизмов, обеспечивающих учет интересов всех сторон, включая администрацию муниципального образования, местное сообщество, предпринимателей, общественные организации и др.

Темпы изменений в технологии, экономике, социальной сфере и т.п. требуют постоянного совершенствования применяемых механизмов использования муниципальной собственности на основе инновационного подхода.

*Под управлением собственностью муниципального образования подразумевается социально-экономическая деятельность органов местного самоуправления по реализации правомочий владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью в интересах населения.* Правомочия определяются рамками компетенции, установленной уставом конкретного муниципального образования. Управление муници-

пальной собственностью является предметом ведения органов местного самоуправления, гарантированным Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и законодательными актами соответствующего субъекта Федерации.

Основными предпосылками, предопределяющими необходимость совершенствования механизмов управления муниципальной собственностью, являются:

1) недостаточное участие общественности в управлении муниципальной собственностью, что объясняется закрытостью информации относительно коммерческого использования большинства объектов муниципальной собственности;

2) отсутствие информационной прозрачности в деятельности органов местного самоуправления в сфере использования муниципального имущества, что часто обусловливается контрпродуктивной позицией в этой сфере чиновников администраций муниципальных образований;

3) несовершенство законодательной базы, обусловленное существующими противоречиями нормотворческой деятельности на муниципальном и региональном уровнях;

4) неудовлетворительное кадровое обеспечение, связанное с отсутствием специального образования и соответствующей подготовки у специалистов и руководителей, отвечающих за управление муниципальной собственностью;

5) недостаточный уровень финансового обеспечения, как правило, вызванный дефицитом местного бюджета и неурегулированностью межбюджетных отношений между муниципалитетом и субъектом Федерации;

6) низкий уровень учета и контроля над использованием муниципальной собственности, связанный со стихийным характером передачи на баланс муниципалитета объектов социальной и инженерной инфраструктуры приватизированными предприятиями.

7) обобщение и анализ данных предпосылок позволил сформулировать основные **направления** совершенствования организационно-экономических механизмов управления муниципальной собственностью.

**Участие местного сообщества** в управлении муниципальной собственностью означает, что население совместно с представителями местной власти участвует в принятии решений и разработке социально-экономической политики, непосредственно влияющей на эффективность использования объектов муниципальной собственности. В соответствии с действующим законодательством муниципальная собственность является собственностью местного сообщества, в то время как на практике местные сообщества практически не вовлечены в процессы принятия решений и распоряжения объектами собственности.

В связи с этим предлагается создание специальных механизмов и процедур принятия решений, которые будут способствовать совместной работе граждан и представителей администраций муниципальных образований, обеспечивающих повышение социально-экономической результативности. Таким образом, может быть задействован потенциал местного населения в механизмах управления муниципальной собственностью.

Необходимо широкое внедрение в практику таких форм непосредственного участия населения, как:

- местные референдумы,

- правотворческие инициативы граждан,
- публичные слушания,
- социологические опросы граждан,
- стимулирование обращения граждан в органы местного самоуправления,
- создание общественных наблюдательных советов,
- иные формы.

**Развитие информационной системы** должно базироваться на следующих основных принципах:

- обеспечение унифицированной системы идентификации объектов, находящихся в муниципальной собственности;
- усиление ответственности за полноту и достоверность информации, предоставляемой руководителям администрации муниципального образования и общественности, об использовании объектов муниципальной собственности;
- обеспечение свободного доступа к информации общественных организаций и местного сообщества;
- систематическое обновление информации;
- обеспечение сохранности информации об объектах муниципальной собственности и эффективности их использования;
- постоянное совершенствование программного обеспечения на основе современных систем управления базами данных;
- оперативный анализ данных о состоянии муниципальной собственности, эффективности ее использования, структуре действующих правоотношений, динамике поступления и использования денежных средств;
- прогнозирование тенденций развития муниципальной экономики и выработка решений о составе собственности и изменении форм и методов ее использования;
- создание баз данных и обеспечение сбора, ведения и контроля достоверности первичной информации;
- переход на электронные стандарты документооборота внутри структур представительной и исполнительной властей муниципального образования.

**Кадровое обеспечение** нами рассматривается как в отношении должностных лиц исполнительной власти муниципального образования, так и в отношении управляющих объектами собственности, и включает: специальную подготовку кадров в области управления муниципальной собственностью; систематическое повышение квалификации сотрудников органов представительной и исполнительной власти; периодическую аттестацию должностных лиц исполнительной власти; включение квалификационных требований в контракты с лицами, управляющими муниципальной собственностью; вознаграждение за работу и др.

Особую роль в совершенствовании механизмов управления муниципальной собственностью играет **финансовое обеспечение**, источниками которого являются средства бюджета, внебюджетные средства и иные финансовые ресурсы муниципального образования. Основными направлениями финансирования являются:

проведение мероприятий по инвентаризации собственности, построению информационной системы по наличию объектов муниципальной собственности и их использованию;

- предпродажная подготовка объектов к приватизации;

- реструктуризация муниципальных предприятий, осуществляющаяся в соответствии с законодательством о муниципальной собственности, финансово-экономических основах местного самоуправления и другими нормативно-правовыми актами;
- содержание и текущий ремонт объектов муниципальной собственности;
- приобретение новых объектов муниципальной собственности, а также реконструкция и модернизация действующих.

Нормативы распределения средств, поступающих от управления муниципальной собственностью, ежегодно утверждаются в составе статей бюджета. В целом все доходы от использования муниципальной собственности необходимо сосредоточить, с тем чтобы большая часть доходов не расплылась, а направлялась на формирование и дальнейшее развитие муниципального хозяйства и решение приоритетных задач эффективного управления муниципальной собственностью.

**Учет и контроль** в сфере управления муниципальной собственностью должен быть сконцентрирован на:

- обеспечении учета объектов в соответствии с действующим законодательством;
- проверке целевого и эффективного использования имущества, а также контроле над его сохранностью;
- организации учета всех видов доходов от использования объектов и контроля над их расходованием;
- осуществлении контроля на основе критериев оценки социально-экономической результативности его использования;
- обеспечении общественного контроля.

**Мониторинг** результатов управления муниципальной собственностью включает:

- проверку целевого и эффективного использования имущества, а также контроль над его сохранностью;
- методическое обеспечение контроля оценки социально-экономической эффективности использования муниципальной собственности;
- организацию общественного контроля.

Сроки и критерии контроля устанавливаются исполнительно-распорядительным органом и утверждаются представительными органами власти.

Все вышесказанное позволяет нам сделать вывод о том, что центральное направление дальнейшего совершенствования организационно-экономического механизма заключается в усилении его социальной составляющей. Понятие "социально ориентированный механизм" в нашей литературе еще не получило широкого распространения, хотя понятие *механизма* давно и широко используется в экономической теории и практике.

Особенности социально ориентированных механизмов использования собственности в теоретическом аспекте состоят, во-первых, в преобладающем значении социальных результатов при решении проблем собственности; во-вторых, в парадигме функционирования механизма на основе гармоничного единства социальной, организационной, финансовой, инвестиционной и экономической составляющих намечаемых мероприятий в сфере собственности.

Актуальность проблемы упорядочения структуры муниципальной собственности в России, а также значимость вопроса совершенствования механизма управления этим видом собственности обусловлены тем, что в настоящее время доля муниципального имущества в нашей стране по-прежнему остаётся весьма существенной.

В связи с формированием социально ориентированных механизмов управления муниципальной собственностью серьезное значение приобретают теоретические вопросы управленческой деятельности, включая работу с управленческим персоналом органов местного самоуправления и муниципальных предприятий. С учетом этого было сформулировано следующее определение: *социально ориентированный механизм управления муниципальной собственностью – это совокупность действий органов местного самоуправления по обеспечению результативного использования объектов муниципальной собственности на основе социальных приоритетов долгосрочного социально-экономического развития территории.*

Особую важность в последние годы приобрела проблема разграничения функций между органами государственного управления и местного самоуправления. Поэтому нами были определены основные функции органов местной власти в сфере управления муниципальной собственностью, что позволило внести ясность в распределение полномочий и ответственности всех уровней власти по отношению к пользованию муниципальным имуществом.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; 1948.
2. Карасс А.В. Право государственной собственности. М., 1954.
3. Корнеев С.М.: Право государственной социалистической собственности в СССР. М.: Изд. Моск. ун-та, 1964.
4. Рябцев А.Н. Имущественный комплекс крупнейшего города: проблемы формирования и развития. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 1999.
5. Хайретдинова Г.И. // <http://www.miopfo.ru/main/?id=1885>.