УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT

УДК 349.41

Шадрин Максим Валерьевич, Студент 2 курс, факультет «Юридический», Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Россия, г. Санкт-Петербург

Shadrin Maxim Valeryevich

Аннотация

Исследованы особенности управления муниципальной собственностью, учитывая специфику ее использования, а также экономический эффект от применений и изменений методов управления муниципальной собственностью. Также проведен анализ на предмет того, какой ущерб наносится государственной политике и интересам граждан при неэффективном управлении и принятии не результативных управленческих решений при эксплуатации муниципальной собственности. Рассматриваем роль объектов муниципальной собственности в развитии муниципалитета.

Annotation

The features of municipal property management are investigated, taking into account the specifics of its use, as well as the economic effect of the applications and changes in the methods of municipal property management. The analysis is also carried out on the subject of what damage is caused to the state policy and the interests of citizens in the case of inefficient management and the adoption of ineffective management decisions in the operation of municipal property. We consider the role of municipal property in the development of the municipality.

Ключевые слова: муниципальная собственность, органы местного самоуправления, население, эффективное использование, интересы населения, пополнение бюджета, источники получения дохода в бюджет.

Keywords: municipal property, local self-government bodies, population, effective use, interests of the population, budget replenishment, sources of income to the budget.

Согласно п.2 ст.1 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, которая независимо от своей территориальной локации (город, поселок, муниципальный район и т.д.) осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [3].

То есть основной субъект муниципальной собственности – это население, которое в свою очередь делегирует функции собственника органам власти местного самоуправления. В гражданском кодексе так и закреплено, что «от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов» [2].

Также муниципальная собственность определена как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Муниципальная собственность закрепляется как имущество муниципалитета, а остальные права на использование, распоряжение и пользование объектом принадлежит населению. Законодательство даже конкретизирует список объектов, которые могут входить в муниципальную собственность [3].

Земельная собственность муниципального образования находится на балансе имущественного комплекса этого образования или его подведомственных учреждений и предприятий. Все отношения, возникающие по управлению и распоряжению земельным имуществом, регулируются

Российским законодательством, как федеральным, так и на уровне местной власти, если оно не противоречит утвержденным государственным регламентам.

Согласно ст. 85 Земельного кодекса РФ земли населенных пунктов делятся на территориальные зоны по своему целевому назначению, а именно:

-жилые;

-общественно-деловые;

- производственные;

- инженерных и транспортных инфраструктур;

- рекреационные;

- сельскохозяйственного использования;

- специального назначения;

- военных объектов;

- иным территориальным зонам.

Данные территориальное деление утверждено градостроительными регламентами и использование земель по нецелевому назначению – недопустимо!

Управление может осуществляться по договору, а также может быть использование муниципального имущества в рамках хозяйственного ведения или оперативного управления. Удобно использование имущества на основании договора аренды и т.д. Под объектами муниципальной собственности выделяются следующие группы:

- ✓ Земли и земельные ресурсы;
- ✓ Муниципальные предприятия и организации;
- ✓ Муниципальные учреждения;
- ✓ Активы в собственности физических или юридических лиц;
- ✓ Ценные бумаги (акции);
- ✓ Казна муниципального образования.

При управлении и распоряжении той или иной муниципальной землей следует учитывать ее назначение и при необходимости ее корректировать. Но

для этого следует сначала разработать и утвердить план развития территории или перспективный план стратегического развития региона, что необходимо сделать уполномоченным органам исполнительной власти местного муниципалитета.

Управление муниципальной собственностью – зона ответственности местной власти в лице администрации и ее органов исполнительной власти. В разных регионах это могут быть различные ведомственные департаменты, управления или комитеты, в Положениях которых прописана функция управления и эффективного использования муниципального земельного фонда.

В гражданском кодексе указано, что объекты муниципальной собственности делятся на два вида: имущество, находящееся в хозяйственном ведении или оперативном управлении у муниципальных предприятий и входящее в муниципальную казну.

В российском законодательстве закреплены особенности муниципальной собственности. Так согласно законодательству, муниципальные образования независимы друг от друга в области управления собственностью, и в гражданских правоотношениях выступают как индивидуальные субъекты. Согласно законодательству, государство не имеет права распоряжаться муниципальным имуществом.

То есть муниципальная собственность – это полная и нераздельная зона ответственности местной власти.

Управление муниципальной собственностью представляет собой вид деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности в целях максимального обеспечения услугами населения муниципального образования.

Ценность муниципальной собственности можно определить не только уровнем дохода от использования собственности, поступающего в бюджет муниципалитета. Ценность состоит еще и в том, какую пользу этот объект приносит территориальному образованию, какие задачи он решает и насколько эффективно.

Муниципальная собственность состоит из разных объектов, которые предназначены для деятельности, направленной на решения местных вопросов. Круг этих вопросов может быть очень широким. В основном это связано с экономическим развитием, повышением качества городской инфраструктуры, улучшением уровня социального обслуживания, развитием бизнеса.

Гражданский кодекс устанавливает порядок приватизации собственности, но не определяет ее объекты. Следовательно, РФ и субъекты федерации не отвечают по обязательствам муниципальных образований, а муниципальные образования не отвечают по обязательствам Российской федерации и субъектов. Исключением будет, только если одна из сторон выступает гарантом для другого субъекта отношений. Именно муниципальная собственность - один из источников неналоговых доходов в бюджет муниципалитета, а так же является основным инструментом социальной защиты населения на территории.

Собственник самостоятельно определяет, каким образом максимально эффективно управлять и достигать целей. В данном случае, муниципальное образование самостоятельно принимает решения по вопросам: как использовать, передавать во владение или распоряжаться. Муниципалитет может продать, подарить, или безвозмездно передать имущество в рамках действующего законодательства. И этим активно пользуются органы власти, которые призваны управлять от имени населения муниципальной собственностью. Они, как правило, и идут кратчайшим путем – продать или предоставить в аренду. Достаточно заглянуть на государственный сайт, где проводятся торги по земле. Возьмите любую муниципалитет и вы обязательно найдете извещения о продаже или предоставлении в аренду земельных участков или других объектов муниципальной собственности.

Вот зачастую к чему, по мнению чиновников, сводится основная функция управления муниципальной собственности – подготовить и провести торги, извлечь минимальную краткосрочную выгоду. А все от нежелания планировать на долгие годы перспективы развития этих земель, перспективы инвестиций и дальнейшее развитие этих территорий.

Само муниципальное образование использует только небольшую часть муниципальной собственности. Большая же часть муниципальной собственности находиться на разных основаниях в использовании у физических и юридических лиц, а также муниципальных предприятий.

Обычно, целью муниципальной политики является получение максимального эффекта в виде дохода или прямой пользы от использования муниципальной собственности. Собственность муниципалитета не приносящая достаточную прибыль, может быть приватизирована или ликвидирована.

Большая часть муниципального имущества направлена на осуществлений муниципальных услуг, оплату которых осуществляет бюджет муниципального образования. Значит, подобная собственность не может выступать как база доходов бюджета местного самоуправления. Хотя и это спорный вопрос. При грамотном подходе и разработке интересных направлений любой объект собственности может стать достаточно доходным.

В нашей стране достаточное количество муниципалитетов имеет весомую долю муниципального имущества с достаточно высоким доходом. Необходимо не ликвидировать и передавать имущество, а повышать уровень эффективности его использования.

Использование имущества муниципального образования, в основном направлено на решение важных вопросов местного значения и выполняет важные социально-ориентированные функции. Такие как:

- ✓ Обеспечение деятельности муниципалитета и всего хозяйственного комплекса;
- ✓ Извлечение дохода от использования муниципальной собственности;
- ✓ Развитие бюджетной социальной сферы;
- ✓ Обеспечение деятельности основных бюджетных учреждений: культуры, спорта, здравоохранения, образования;
- ✓ Развитие и содержание инженерной инфраструктуры;
- ✓ Развитие предпринимательства.

Эффективное управление – это понимание соответствия использования имущества основной деятельности организации. Это рациональность размещения и работы объектов с учетом отраслевой специфики, местности, уровня развития территории его размещения, экологичности и безопасности.

А так как муниципальные образования – являются публичной властью, то это значит, что все ее решения должны быть открыты, гласны и понятны населению, которое его этой властью наделило. На практике же получается наоборот.

Хотели жители, чтобы обширная территория возле дома, которая раньше была пустырем и никак не использовалась, стала парком. Даже направили по этому поводу обращение. А местная власть выставляет ее на торги под объект очередного строительства будущего торгового центра или еще одного жилого дома, явно преследуя личные выгоды, а не интересы граждан.

Или вдруг начинают распродаваться муниципальные земельные участки, находящиеся вблизи озер и парков в частные руки, да еще и явно «не по рыночной цене». Как можно объяснить подобные управленческие решения? Эта земля не интересна самому муниципалитету? Она не нужна гражданам? Или бюджету не нужны средства, поэтому продают по «странным ценам»?

В статье 212 Гражданского кодекса Российской Федерации прописаны формы собственности: частная, государственная, муниципальная и иные виды. И больше всего в нашей стране объектов частной собственности, которая составляет 90%. Только оставшиеся 10% принадлежат публичным органам власти.

И как вы думаете, к чему, как правило, приводят «переговоры» населения с властью. Кто-то прислушивается к мнению народа и сразу же разбивает парк? К сожалению, нет! Властьдержащие должностные лица пытаются всеми возможными нормами и законами оправдать свое решение и защитить свои позиции. То есть защитить от народа его же право на имущество муниципалитета, которым его наделила Конституция РФ! Вот так зачастую выглядит управление муниципальной собственностью на практике.

Все это не только негативно сказывается на прогрессивном развитии территории, но и на уровне инвестиционной привлекательности. Как следствие – отток финансов и, что самое печальное, трудового потенциала – населения. Такие регионы впоследствии становятся еще более неперспективными, все больше начинает распродаваться и реализовываться имущество казны и, как следствие, регресс и упадок.

Поэтому неэффективное управление муниципальным имуществом имеет непоправимые последствия не только для региона, но и для граждан, которые иногда вынуждены его покидать.

Учитывая, что субъектами собственности выступает не конкретное физические лица, а общество, то функции собственника предоставляются представительным органам государственной власти. Традиционно больше внимания привлекает государственная собственность. Но муниципальная собственность имеет большую значимость, так как создает условие для роста региональной экономики.

Таким образом, из всего вышесказанного следует сделать вывод, что использование, хранение, эксплуатация и управление муниципальной собственностью должны отвечать, прежде всего, запросам и интересам общества, а также должны быть направлено на реализацию социальных прав и гарантий на качество жизни и существования граждан.

Неэффективное управление собственностью муниципального образования со временем приводит регион в депрессивное состояние и катастрофическим последствиям и этому есть много объяснений. Такие последствия мы можем ежедневно наблюдать во всех городах России. Застраиваются огромные новые жилые микрорайоны, а ширина дороги, объем парковки и придомовые территории оставляют желать лучшего. А это все – результат неграмотного распоряжения муниципальной землей. Последствия непоправимы, так как созданные условия для жизни негативным фактором сказываются на людях, а разрушить это или скорректировать бывает подчас крайне проблематично.

Таким образом, можно сделать неутишительный вывод, что в большинстве муниципалитетов: во-первых, отсутствует четкий план развития региона, а, во-вторых, не доработана «дорожная карта» реализации реального потенциала региона. Зачастую это связано с низкой квалификацией и недостаточной компетенцией управленческого персонала, которые, как правило, находят лучший выход пополнения казны– только продать или сдать в аренду. Хотя не всегда только лишь одно стремление пополнения казны бывает спасительным. Продать – продали, а создать … Средства потрачены, собственность потеряна, а фактических результатов нет.

Но давайте зададимся вопросом: если кто-то желает это купить и вложить в это средства – значит у недвижимого имущества есть финансовый потенциал, есть возможность или вероятность получения дохода или пользы.

И почему-то частный инвестор пытается это реализовать, а представители государственных органов власти, которые наделены множеством полномочий, только пассивно принимают утопичные для экономики региона решения и «разбазаривают» собственность. Продать легко – а вот построить новое или купить очень трудно. И вот опять вопрос: сколько реально строится по сравнению с проданным или списанным? Каково соотношения обновления недвижимых активов? Намного меньше! Значит налицо – отрицательная динамика приращения основных фондов и со временем всегда будет сокращаться имущественная ценность и привлекательность.

Реальность показывает необходимость замены неэффективного администрирования, на результативный менеджмент. То есть воспитание нового поколения руководителей, которое будет осуществлено за счет новых нормативных регламентов, стандартов и политики государства, направленной на прямую коммуникацию с населением с целью выявления и обработки интересов и запросов.

Также для улучшения качества управления муниципальной собственностью необходимо рассматривать и вводить современные технологии в управление активами, таких как: аутсорсинг и реинжениринг. А некоторым

муниципальным образованиям вообще провести полный аудит и переосмыслить всю свою систему управления, начиная с целей и задач, которые перед собой ставит власть и регион в целом.

Необходимо повышать качество функционирования и эффективность использования объектов с учетом специфики конкретно рассматриваемого муниципального образования. Требуется проводить детальный анализ каждого объекта на предмет не только пригодности строения, но и ценности земли, как основного актива, который должен максимально использоваться в интересах населения, так как является гарантом свободы действий и перемещения. Чем больше земельных участков в собственности муниципалитета, тем проще и удобнее планировать целевое развитие региона, разрабатывать концепции и стратегии на благо общества.

Главное понимать, что главная цель управления муниципальной собственностью – это не только пополнение доходов бюджета, а решение вопросов местного значения. И насколько для органов власти приоритетным будет решение проблем муниципалитета, настолько их функции будут направлены на эффективное распределение ресурсов.

Так можно выделить основные составляющие управляющего воздействия на муниципальную собственность:

- ✓ Организация и содержание муниципальной собственности;
- ✓ Создание условий для строительства, развития объектов культуры и спорта, социальной направленности и организации досуга.
- ✓ Участие в регулировании отношений, диалог с населением;
- ✓ Деятельность по сохранению экологии;
- ✓ Эффективное управление бюджетом и управление финансовыми потоками в интересах населения
- ✓ Организованный контроль использования активов, в том числе общественный

Органы местного самоуправления могут решать и иные вопросы. Главное: в рамках имеющего бюджета и не противоречащих законодательству.

Финансовый менеджмент и методы управления государственным имуществом, в частности муниципальной собственностью не имеют первостепенной задачей приносить доход в бюджет. В первую очередь – это формирование человеческого потенциала как ресурса на территории региона. Решение социальных, политических или экономических вопросов, должно не только удовлетворять запросы населения, но и формировать имидж доверия власти. Следовательно, все действия органов местной власти должны быть ясны, предсказуемы, открыты, прозрачны и гласны для общественности.

Необходимо помнить, что управление муниципальной собственностью это и решение социальных проблем.

Конечно, кроме социальной направленности, нужно иметь ввиду, что затраты на содержание недвижимости должны покрываться определенной выгодой от ее использования. Поэтому при формировании статей расходов на содержание имущества можно задуматься о прибыли или пользе, которую можно извлекать из данного объекта. У власти должно появиться четкое понимание и план: как и каким образом использование муниципальной собственности может быть полезно региону и какие управленческие решения и от каких органов потребуются.

Необходимо провести анализ эффективности использования субъектов муниципальной экономики, учитывая местные рынки сбыта, доходность и, естественно, ценность всех активов.

Требуется определить специфику каждого объекта и его возможный перспективный план развития.

Такой аудит муниципальной собственности позволяет повысить эффективность развития инвестиционной политики. Это формирует благоприятный путь управления доходами и расходами бюджета, облегчает планирование местного бюджета. Также глубокий и системный анализ позволяет разработать индивидуальную систему управления муниципальной собственностью с учетом интересов населения.

Применяя такой подход, муниципальные власти будут точно знать, как происходит управление активами, откуда поступают доходы и на что запланировать расходы.

Также аналитика использования или, наоборот, простоя различных активов позволит обратить на это внимание.

Также детальный аудит позволит выявить не только слабые стороны применяемых инструментов управления, но, возможно, разрешить и разного рода конфликтные ситуации.

Также организация управления муниципальной собственностью должна выстроить систему разных стимулов для участников отношений. Одни - для предпринимателей, другие – для частных лиц. Бюрократизм некоторых систем не должен влиять на принятие решений в области планирования, осуществления сделок, необходимости разделения прав между населением, местными органами власти и должностными лицами муниципалитета.

С объектами муниципальной собственности в виде зданий и строений еще более или менее все ясно, потому что это готовые сооружения, которые можно использовать. И они фактически используются либо под муниципальные учреждения, либо продаются, либо каким-нибудь образом предоставляются частным лицам на разных условиях.

Самым малозадействованным объектом муниципальной собственности является земля, земельные ресурсы. Хотя именно этот объект обладает максимальным потенциалом развития любого региона. На земле можно построить новые объекты жилого фонда, инфраструктуру, предприятия и т.д. Но по факту – основное направление действий органов власти – продажа или предоставление в аренду, причем за небольшую плату, которая не соответствует реальным рыночным ценам. Причем эта стоимость рассчитывается из утвержденных нормативно-правовых актов, которые редко пересматриваются.

Система управления, существующая в нашей стране, хоть и направлена на решение социальных и экономических проблем, не всегда с этим справляется и

управление государственным имуществом в нашей стране сопровождается рядом отрицательных проявлений:

- ✓ Земли предоставляются в пользование по очень низким ценам;
- ✓ Земли практически не используются местной власти для подконтрольных инвестиций
- ✓ Учреждения зачастую располагаются в ветхих зданиях, но нет перспектив постройки новых или привлечения инвесторов
- ✓ Многие городские компании и предприятия приносят низкий доход;
- ✓ Учреждения, требующие множества финансовых вливаний, не оправдывают их;
- ✓ Весомая часть бюджета состоит из федеральных и региональных дотаций;
- ✓ Обеспечение населения услугами зачастую ниже установленных норм и стандартов.

Наиболее актуальными недостатками является:

- ✓ Недостаток нормативных законодательных регламентов управления муниципальной собственностью;
- ✓ Часть бюджета дотационная;
- ✓ Отсутствие механизмов управления муниципальной собственностью;
- ✓ Неквалифицированные и некомпетентные кадры

Эффективное управление муниципальной собственностью должно реализовывать следующие цели:

- ✓ Долгосрочный план развития территории с использованием земельных ресурсов
- ✓ Перспективный план развития территории по привлечению проектов населения, выстраивание диалога с гражданами
- ✓ Увеличение доходности имущества, находящегося в муниципальной собственности;

✓ Повышение социальной эффективности от муниципальной собственности и, как следствие, улучшение качества муниципальных услуг;

✓ Оптимизация имущества для роста муниципальной экономики.

Для достижения таких целей требуется решать ключевые задачи по учету и контролю в бюджете прибыли, поступающей от муниципальной собственности, а также не забывать совершенствовать систему управления.

Для этого необходимо разрабатывать:

1. комплекс мероприятий по развитию и привлечению инвестиций;
2. развивать муниципальную собственность как культурный или туристический объект;
3. привлекать инвестиции за счет долгосрочных перспективных программ;
4. проводить инвентаризацию имущества на своевременное выявление неиспользуемых активов;
5. рассматривать и поддерживать население в реализации их прав на распоряжение и пользование муниципальным имуществом, развивать коммуникативные каналы с населением, поддерживать социальные проекты, которые формируют положительный имидж региона.

Повышать эффективность необходимо за счет пересмотра необходимости размещения учреждения в этом объекте, а также за счет возможного снижения расходов на содержание объектов муниципальной собственности. Это может решаться как комплексно, так и независимо друг от друга.

В заключении можно сказать, что за счет муниципальной собственности обеспечивается высокий уровень жизни на территории муниципалитета. Это как имущественный, так и экономический комплекс, выступающий гарантом прав населения и власти. А также некоторые объекты муниципальной инфраструктуры могут работать на коммерческой основе, укрепляя доходную часть бюджета.

От уровня развития управления муниципальной собственностью и ее эффективного использования зависит качество жизни населения.

Список литературы:

1. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации: [Принята общенародным голосованием в 1993г.] (поправки 14 марта 2020 года)
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 30.04.2021);
3. Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021)
4. Нестерова А.А. Особенности управления муниципальной собственностью // Гуманитарные научные исследования. 2018. № 10 [Электронный ресурс]. URL: https://human.snauka.ru/2018/10/25313 (дата обращения: 17.05.2021).
5. Рабцевич А.А. Депрессивные муниципальные образования в процессе инновационного развития региона // Проблемы устойчивого развития российских регионов: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, 16 мая 2014г. – Тюмень: ТюмГНГУ, 2014. – с.266-269.
6. Шаломенцева Е.Г. Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. экон. Наук/ М., 2014.

Bibliography:

1. Constitution (Basic Law) of the Russian Federation: [Adopted by popular vote in 1993] (amendments March 14, 2020)
2. Civil Code of the Russian Federation of 30.11.1994 No. 51-FZ (as amended on 30.04.2021);
3. Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (as amended on April 30, 2021)

4. Nesterova A.A. Features of municipal property management // Humanitarian research. 2018. No. 10 [Electronic resource]. URL: https://human.snauka.ru/2018/10/25313 (date accessed: 05/17/2021).
5. Rabtsevich A.A. Depressive municipalities in the process of innovative development of the region // Problems of sustainable development of Russian regions: materials of the All-Russian scientific-practical conference with international participation, May 16, 2014. - Tyumen: TyumGNGU, 2014 .-- p. 266-269.
6. Shalomentseva E.G. Improving the process of municipal property management in the context of the reform of local self-government in the Russian Federation: Author's abstract. dis. ... Cand. econom. Science / M., 2014.