Введение

Муниципальное управление – относительно новое явление в современной России. Как особый вид управления, как научная дисциплина и как область практической деятельности муниципальное управление появилось в стране лишь в 90-х годах XX века вместе с возрождением местного самоуправления. Согласно Конституции России, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В силу этого муниципальное управление имеет свою специфику, отличающую его от других видов управленческой деятельности, в том числе от государственного управления.

Система муниципального управления, как и вся система местного самоуправления, находится в современной России на стадии становления. Законодательная база местного самоуправления пока несовершенна и во многом противоречива. 6 октября 2003 года был принят новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" N 131-ФЗ. Практическая реализация Закона проходила крайне сложно, а срок вступления его в силу (изначально – 1 января 2006 года) был отодвинут до 2009 года. Принят также ряд других важных федеральных законов, затрагивающих интересы местного самоуправления, в том числе новые Жилищный и Градостроительный кодексы РФ. Постоянно меняется земельное, налоговое и бюджетное законодательство.

Экономические и финансовые ресурсы местного самоуправления недостаточны и не обеспечивают удовлетворения основных жизненных потребностей населения. Практический опыт организации местного самоуправления, особенно на низовом, поселенческом уровне, крайне невелик. В силу всего вышеизложенного муниципальная власть остро нуждается в квалифицированных кадрах, способных эффективно управлять муниципальным имуществом, финансами, муниципальными предприятиями и учреждениями, объектами городского хозяйства и социальной сферы в рыночной среде, разрабатывать и реализовывать местные программы развития, привлекать к этой работе бизнес-структуры, общественные объединения, все слои населения, умело взаимодействовать с органами государственной власти.

Объектом муниципального управления является муниципальное образование - населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление. В качестве субъекта выступает население муниципального образования, объединенное общими интересами в решении местных проблем жизнеобеспечения и развития, - местное сообщество, а также органы местного самоуправления, избранные жителями и действующие от их имени. Предмет муниципального управления - регулирование социально-экономических процессов на территории муниципального образования в интересах местного сообщества и на основе эффективного использования местных ресурсов [22].

Муниципальное управление тесно связано с системой государственного управления. Почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы власти, которые могут стать либо преградой на пути реализации государственной политики, либо ее мощным катализатором. Следовательно, не только муниципальные, но и государственные служащие должны разбираться в системе муниципального управления. Во многих сферах деятельности (жилищно-коммунальный комплекс, градостроительство, социальная сфера, общественная безопасность и т.п.) задачи государственной и муниципальной политики тесно взаимосвязаны.

В научном смысле муниципальное управление можно рассматривать как составную часть общей науки об управлении в сложных социально-экономических системах и одновременно как составную часть муниципальной науки - о местном самоуправлении. Это комплексная наука, включающая элементы ряда дисциплин: экономики, права, политологии, социологии, демографии, теории управления и многих других. Это отражает многогранный характер самой муниципальной деятельности.

1 Теоретические аспекты муниципального управления

* 1. Определение, общие принципы и функции муниципального управления

Под муниципальным управлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. У советов или собраний могут быть подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где закон это допускает [2].

Местное самоуправление имеет большое значение для поиска новых моделей управления обществом, формирования новой российской государственности, где пирамида формирования и удовлетворения потребностей принципиально перевернута: не государство определяет то, что нужно местному сообществу и в каком объеме, а само население посылает требования к местной власти, а она, в свою очередь, - государству. Суть в том, что полномочия по определенным предметам ведения должны исполняться на максимально приближенном к населению уровне власти, где может быть достигнута относительная замкнутость цикла оказания услуг. Поэтому именно местное самоуправление, являясь властью местного сообщества, может реализовать эту идею в силу знаний местных условий, интересов совместного проживания и хозяйствования, а также подконтрольности его органов власти населения. Являясь властью специфической, производной от государственной, местное самоуправление имеет два вида полномочий: собственные и переданные государством. В то же время содержание управленческой деятельности органов местного самоуправления имеет двойственную природу. Она включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами разных форм собственности, действующими на территории муниципального образования, так и регулирование хозяйственных отношений для муниципальных предприятий, учреждений и организаций [3].

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", принятом в 1995 году, была приведена следующая формулировка:

"Местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций"[21].

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ говорится следующее:

"Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций" [22].

Сопоставление приведенных формулировок показывает, что в Федеральном законе 1995 года акцент сделан на местное самоуправление как на деятельность населения, а в Федеральном законе 2003 года - как на форму осуществления народом своей власти.

Организация местного самоуправления осуществляется на основе ряда общих принципов. К их числу относятся:

- самостоятельность населения в решении вопросов местного значения;

- организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в решении общих задач;

- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;

- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;

- многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

- законность в организации и деятельности местного самоуправления;

- гласность деятельности местного самоуправления;

- сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности местного самоуправления;

- государственные гарантии местного самоуправления[14].

Ориентация на учет местных интересов предопределяет роль и функции местного самоуправления в современном обществе. Политологи разделяют общество на три основных сектора, каждому из которых отведены своя роль и свои функции: первый – власть (функция власти, политическая функция); второй – бизнес (хозяйственная функция); третий – гражданское общество (общественная функция, самоорганизация граждан для решения значимых социальных и иных задач, требующих совместных усилий). Если под этим углом зрения взглянуть на местное самоуправление, то можно сделать вывод, что в современном обществе оно выполняет все три перечисленные функции (рис. 1).

**I сектор**

Государство (федеральный и региональный уровни)

**II сектор**

Бизнес (хозяйствующие субъекты)

**III сектор**

Гражданское общество (некоммерческие организации)

**Властная функция**

**Хозяйственная функция**

**Общественная функция** (самоорганизация граждан)

**Местное самоуправление**

структуры

функции

Рисунок 1 – Местное самоуправление в системе основных структур общества

Как одна из форм власти, ее нижний уровень, местная власть, реализует политику государства на местах, принимая обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивая общественную безопасность и охрану общественного порядка, управляя муниципальной собственностью, выполняя другие властные функции.

Местное самоуправление обеспечивает самоорганизацию граждан, их непосредственное участие в управлении местными делами и в этом смысле является одной из структур гражданского общества[7].

Как организатор местного хозяйства, местное самоуправление выполняет экономические функции по жизнеобеспечению территории и оказывает жителям ряд важнейших общественных услуг. Таким набором функций не обладает ни одна другая структура общества. Так, государство выполняет функции власти и частично хозяйственные функции, но самоорганизация граждан – не его дело. Общественные и другие некоммерческие (в зарубежной литературе используются термины "негосударственные", "неправительственные") организации выполняют функцию самоорганизации граждан, и многие из них занимаются хозяйственной деятельностью, но у них нет властных полномочий. Только местное самоуправление одновременно выполняет все три функции. Оно освобождает органы государственной власти от "мелких" дел, позволяя им сконцентрироваться на решении стратегических проблем.

В свою очередь, местное самоуправление представляет собой многогранное и многоаспектное явление, сложную систему с развитыми внутренними и внешними связями. Основные компоненты его системы в современной России представлены на рис. 2.

Система местного самоуправления

Концепция

Основы деятельности

Система народовластия:

Демократия

Взаимодействия

Правовые:

законодательство

Территориальные:

муниципальные образования

Организационные:

выборные органы и должностные лица

иные органы и должностные лица

муниципальная служба

Экономические:

имущество, бюджеты

представительная

непосредственная

Территориальное общественное самоуправление

выборы

С федеральными органами государственной власти

С органами государственной власти субъектов РФ

С населением

С хозяйствующими субъектами

Межмуниципальные

Международные

Рисунок 2 – Структура системы местного самоуправления в России

Одной из главных проблем, сдерживающих развитие местного самоуправления в России, является слабость гражданского общества, низкий уровень социальной активности, низкая правовая культура населения, дефицит знаний о сущности и возможностях самоуправления. В обществе, которое столетиями жило в условиях тоталитаризма, не имея глубоких демократических традиций, идеи местного самоуправления воспринимаются далеко не всеми. Для того чтобы граждане их восприняли, необходима огромная разъяснительная работа[4].

Другой проблемой является сопротивление бюрократии всех уровней, которая видит в местном самоуправлении угрозу своему благополучию, привычным методам управления. Отдельные политики вообще считают, что это равносильно развалу России. Они аргументируют свою позицию тем, что местное самоуправление разрушает вертикаль государственной власти и становится невозможно проводить в жизнь государственную политику. Они исходят из того, что реализовать властные полномочия можно только методами прямого административного подчинения всех территориальных образований.

Серьезной проблемой является также финансовая слабость местного самоуправления, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и ресурсным обеспечением. Невозможность по финансовым соображениям выполнять свои обязательства перед населением подрывает авторитет местной власти, зачастую дестабилизируя обстановку на местах. Еще одна немаловажная проблема – дефицит квалифицированных кадров в системе самоуправления, особенно в сельской местности. Их подготовка требует длительного времени. Местное самоуправление в России еще нетвердо стоит на ногах и нуждается в государственной поддержке. Его укрепление имеет огромное политическое, экономическое и социальное значение, является ключевым условием устойчивого социально-экономического развития России. Важнейшая роль в этом отводится реализации положений Федерального закона 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

* 1. Структура муниципального хозяйства

Методика, предложенная при определении понятия «муниципальное хозяйство», предполагает следующее:

- муниципальное хозяйство – это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования;

- деятельность этих предприятий и учреждений направлена на удовлетворение общественных интересов;

- поскольку деятельность осуществляют разнородные по своей природе субъекты этой деятельности, то необходим и субъект, координирующий их деятельность[6].

Исходя из данного анализа, основным признаком, по которому можно классифицировать элементы муниципального хозяйства, являются роль и место того или иного элемента в реализации общественных потребностей. С этой точки зрения можно выделить следующие элементы:

- муниципальные предприятия;

- иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов муниципального образования;

- органы местного самоуправления.

Роль каждого из данных элементов различна. По этому оценка роли места каждого элемента муниципального хозяйства на основе отношений субъекта и объекта муниципального управления обуславливает особенности выбора методов: хозяйствования или управления. Из этой классификации видно, что при построении отношений между населением муниципального образования и субъектами хозяйственной деятельности по вопросам местного значения наиболее выгодно иметь отношения с муниципальными предприятиями, так как они не только реализуют населению товары и услуги: прибыль, полученная в итоге их деятельности, является собственностью данного местного сообщества. Поэтому эффективно работающие муниципальные предприятия всегда выгоднее для муниципального хозяйства.

Однако это лишь теоретическая модель, поскольку такое состояние муниципальных предприятий является плодом достаточно длительной и сложной работы. Современное качество муниципального управления характеризуется следующими показателями: в среднем по Российской Федерации местные бюджеты теряют около 30% расходной части и недополучают порядка 20% доходной части в результате неграмотного неквалифицированного управления.

С точки зрения того, какую роль в решении вопросов местного самоуправления играют те или иные элементы муниципального хозяйства, можно выделить несколько видов муниципального хозяйства, прежде всего, по принципу возрастания роли собственной хозяйственной деятельности.

Коммунальная модель муниципального хозяйства характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования, и основным ресурсом являются налоги на население. Главным элементом в этой системе выступают органы местного самоуправления, которые осуществляют как накопление ресурсов, так и их расходование.

Данная модель наиболее благополучно существует в странах Европы, где права органов местного самоуправление на ведение хозяйственной деятельности ограничены. Недостаточность ресурсов для выполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством. Применение метода хозяйствования является скорее исключением, чем правилом.

Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства отличается тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и ее развитие через предоставление ограниченных прав финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты, то есть налоги с населения и производителя продукции услуг на территории муниципального образования дополняются возможностью использования муниципальной собственности для получения рентных платежей. Другими словами, допускается управление муниципальной собственностью.

Муниципально-рентная модель муниципального хозяйства подразумевает, что основное бремя по обслуживанию интересов населения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории, то есть органы местного самоуправления используют как методы управления, так и методы хозяйствования.

Безусловно, та или иная модель не существует в чистом виде, однако ее роль и место в различных странах отличаются друг от друга. Существование той или иной модели зависит от множества факторов:

- объема компетенции органов местного самоуправления, определенной законодательством;

- наличия и характера основных ресурсов территории;

- наличия квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и на муниципальных предприятиях;

- налогоспособности населения.

В зависимости от комбинации этих факторов определяется соотношение управления и хозяйствования, формируется конкретный вид муниципального хозяйства[5].

* 1. Понятие муниципальной собственности

Статья 8 Конституции Российской Федерации устанавливает, что наравне с другими формами собственности (государственной, частной и др.) признается и защищается муниципальная собственность[14].

В соответствии со статьей 215 Гражданского кодекса Российской Федерации под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. В статье 1 федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уточняется, что муниципальная собственность есть собственность муниципального образования[7].

Именно муниципальное образование признается в российском законодательстве субъектом правоотношений, которому на праве собственности принадлежит муниципальное имущество, т.е. имущество муниципального образования. Нетрудно заметить, что законодатель исключает право собственности на муниципальное имущество у таких субъектов местного самоуправления как местные сообщества, население муниципального образования и других[9].

В пункте 1 статьи 50 законодатель определил имущество, которое может быть включено в состав муниципальной собственности. К нему относится:

- имущество, предназначенное для решения установленных федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов местного значения;

- имущество, которое предназначается для осуществления отдельных переданных государственных полномочий в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными актами представительного органа муниципального образования.

Понятия «владение, пользование и распоряжением муниципальной собственностью» и «управление муниципальной собственностью» нельзя рассматривать как однопорядковые. Первый термин по своему содержанию более емкий и глубокий, чем второй. Можно управлять муниципальной собственностью, не владея этой собственностью. Однако собственник может не только владеть и пользоваться, но одновременно самостоятельно управлять своей собственностью[13].

В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжением муниципальной собственностью. Как видим, в основном российском законе вопрос о субъектах владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью остается открытым. В нем лишь идет о субъектах управления муниципальной собственностью.

Согласно пункту 2 статьи 215 Гражданского кодекса Российской Федерации, от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в статье 125 настоящего Кодекса.

Муниципальная собственность как форма общенародной (общественной) и публичной собственности передается от имени муниципальных образований как гражданско-правовых субъектов органам местного самоуправления на праве собственности для самостоятельного владения, пользования, распоряжения и управления муниципальным имуществом. Население муниципальных образований, не говоря о местных сообществах, по существу не имеет никаких прав в части владения, пользования и муниципальной собственностью. Местная управленческая элита в лице депутатского корпуса и муниципального чиновничества получила правовую основу для бесконтрольного пользования и распоряжения муниципального имущества. Муниципальная собственность из общественного достояния, т.е. достояния местных сообществ, фактически превратилась в собственность муниципальной корпоративной управленческой элиты. Она будет распоряжаться муниципальной собственностью как своей, с учетом своих собственных интересов и интересов определенных групп и отдельных личностей в местных сообществах[11].

В первой группе в качестве основных субъектов управления муниципальной собственностью выступают органы местного самоуправления. При этом подчеркивается их самостоятельность в управлении муниципальной собственностью (пункт 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации). Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование. Им предоставлено право отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Вторую группу субъектов управления муниципальной собственностью составляют физические или юридические лица, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления иных муниципальных образований, которым органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование.

В этой группе особое место занимают муниципальные организации в виде муниципальных унитарных предприятий и учреждений. Их учредителями являются органы местного самоуправления, которые закрепляют имущество, находящееся в муниципальной собственности, во владение, пользование и распоряжение за муниципальными унитарными предприятиями на правах хозяйственного ведения и муниципальными учреждениями - в оперативное управление[10].

Речь также идет об участии органов местного самоуправления в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью представляет собой сложную систему отношений между ее субъектами. В ней можно выделить несколько уровней:

1 Субъектом владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью выступает непосредственно само местное сообщество. На этом уровне определяются отношения между местным сообществом и органами местного самоуправления, выборными должностными лицами местного самоуправления.

Вместе с тем в федеральное законодательство не предусматривает непосредственного участия местных сообществ, населения муниципальных образований в управлении муниципальной собственностью.

2 Второй уровень – это отношения, которые складываются в процессе управления муниципальной собственностью:

- между органами местного самоуправления (представительными органами и исполнительно-распорядительными органами);

- между органами местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления (между представительным органом и главой муниципального образования, между местной администрацией и главой муниципального образования и т.п.).

3 Третий уровень – это отношения, возникающие между собственником в лице органов местного самоуправления и теми организациями, физическими лицами, которым передано в управление муниципальное имущество.

4 Четвертый уровень характеризует отношения, которые складываются и развиваются между структурными органами и подразделениями местной администрации в процессе управления муниципальной собственностью.

Управление муниципальной собственностью должно носить открытый характер. Органы местного самоуправления обязаны через средства массовой информации ежегодно информировать местные сообщества об эффективности использования муниципальным имуществом, об итогах проведения всех крупных операций с муниципальной недвижимостью и планах ее использования на последующий период[15].

* 1. Состав и содержание муниципального имущества

Для выполнения своих задач муниципальные образования должны обладать необходимыми материальными и финансовыми ресурсами, иметь право самостоятельного управления и распоряжения ими. Согласно Федеральному Закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Состав имущества и финансовых ресурсов местного самоуправления, определяющих его экономическую основу, представлен на рисунке 3.

Во всем мире финансовая автономия является существенной составной частью местного самоуправления. В ст. 9 Европейской Хартии о местном самоуправлении записано, что органы местного самоуправления имеют право «на обладание средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций» при этом финансовые средства «должны быть соразмерны предоставленными им конституцией или законом полномочиям». Требование соразмерности объема материальных и финансовых средств объему полномочий является ключевым условием эффективного осуществления органами местного самоуправления своих функций[24].

Рисунок 3 – Имущество и финансовые ресурсы муниципального образования

Состав муниципального имущества определяется в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Согласно Федеральному закону 2003 г., в состав муниципального имущества входит:

- имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, включая муниципальные земли и некоторые природные ресурсы;

- имущество, предназначенное для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений[18].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» конкретизирует состав муниципального имущества, районов и городских округов. Общий подход состоит в том, что в муниципальной собственности должно находиться только имущество, необходимое для выполнения полномочий органов местного самоуправления как публичной власти. Имущество, предназначенное для коммерческого использования (извлечения прибыли), должно быть переформировано или передано другим собственникам.

Муниципальное имущество в зависимости от его назначения может быть разделено на две группы: имущество, при помощи которого осуществляется хозяйственная деятельность, и имущество, обеспечивающее выполнение управленческих или иных нехозяйственных функций местного самоуправления. Имущество, обеспечивающее производство продукции и оказание муниципальных услуг, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения (это право подлежит отмене) или оперативного управления. Другая часть имущества, то есть средства местного бюджета и муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет казну муниципального образования[23].

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. В соответствии с законом они вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим или юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления, отчуждать, совершать с ним иные сделки.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно, при этом доходы от приватизации муниципального имущества поступают в полном объеме в местный бюджет[20].

Органы местного самоуправления могут участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Они определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы. Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной или иными формами собственности[12].

1. Методологические основы управления муниципальным имуществом
	1. Методы управления муниципальным имуществом

Исследование единого методологического подхода по управлению муниципальной собственностью, который позволяет органам местного самоуправления принимать обоснованные решения предполагает рассмотрение основных методов и принципов управления муниципальным имуществом.

Существуют четыре основных метода ведения муниципального хозяйства:

- прямое управление;

- муниципально-подрядная система;

- муниципально-арендная система;

- муниципальная концессия.

При прямом управлении муниципалитеты осуществляют непосредственное руководство муниципальными предприятиями и муниципальными учреждениями.

Уточним, за какими организациями, и на каких правах закрепляется муниципальная собственность.

Гражданским кодексом предусмотрено создание муниципальных предприятий в форме унитарных предприятий, которые не наделены правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Унитарные предприятия могут основываться на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Но на праве оперативного управления создаются только федеральные казенные предприятия, поэтому муниципальные унитарные предприятия могут быть основаны на праве хозяйственного ведения[7].

Владение, пользование и распоряжение имуществом, принадлежащим на праве хозяйственного ведения, ограничено правом контроля со стороны собственника (муниципального образования в лице органов местного самоуправления) за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. А также правом собственника на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении созданного им предприятия и запретом на распоряжение имуществом без согласия собственника.

Органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные учреждения и закреплять за ними имущество, находящееся в муниципальной собственности. Особенности правового положения закрепленного имущества, за муниципальным учреждением состоят в следующем.

При наступлении ответственности учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. Но и собственник в лице органов местного самоуправления при недостаточности денежных средств у учреждения несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения.

В соответствии со статьей 296 Гражданского кодекса Российской Федерации имущество принадлежит учреждению на праве оперативного управления. В связи с этим собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете, но если собственником, предоставлено право учреждению осуществлять деятельность приносящую доходы, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

При муниципально-подрядной системе строительство и выполнение определенных функций ведется не службами муниципалитета, а временно нанимаемыми на конкурсной основе частными подрядчиками, получающими часть прибыли. Подрядная система играет очень важную роль в современных муниципальных хозяйствах, однако ее эффективное применение требует соблюдения определенных принципов и правил, строгой системы учета и контроля.

В российской Федерации этот метод регулируется Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

Следующая форма распоряжения муниципальной собственностью это передача в аренду муниципального имущества.

Применяется не с целью избавления органов местного самоуправления от расходов по эксплуатации имущества, а лишь при условии невозможности распорядиться муниципальным имуществом более выгодным образом.

Муниципальное имущество на определенный срок сдается в аренду частным лицам. При этом муниципалитет на срок аренды полностью отказывается от доходов, получаемых от использования сдаваемого имущества в обмен на фиксированные, регулярно уплачиваемые арендатором платежи. Арендатор обычно занимается деятельностью, не связанной с выполнением поручений местных органов власти по решению тех или иных вопросов местного значения, что снижает возможности муниципального регулирования.

Преимуществами передачи в аренду являются появление стабильного источника доходов и возможность использования объектов недвижимости в будущем для развития муниципального образования. Недостатками аренды считаются потеря возможных доходов в виде земельного налога, при фиксированной ставке возможны потери от инфляции.

Обладая большим, чем у любого другого собственника на данной территории объемом ликвидного имущества, муниципалитет способен диктовать свои условия рынку:

сдерживать рост и разброс цен, задавать уровень корректности и стабильности договоров, снижать уровень произвола в отношении арендаторов со стороны частных владельцев недвижимости и т.д.

При заключении договоров аренды, уполномоченные, на то органы местного самоуправления вступают на поле гражданско-правовых отношений, где действуют принципы свободы договора и равенства его участников. Но предоставить муниципальным чиновникам право вести эксклюзивные переговоры об условиях договора аренды (сроках, цене и т.д.) невозможно[10].

Олицетворяя собой публичную власть, органы местного самоуправления обязаны:

- регламентировать свою деятельность нормативно-правовыми актами;

- действовать в интересах всех членов местного сообщества;

- обеспечивать гласность и прозрачность своей деятельности.

Отсюда вытекает необходимость разработки местного нормативно-правового акта о порядке передачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, утверждения его местным представительным органом власти и доведения его до сведения всех заинтересованных лиц через средства массовой информации.

Муниципальная концессия представляет собой уступку муниципалитетом на определенный срок и на договорных условиях частному хозяйствующему субъекту права устраивать и вести хозяйство в определенной сфере деятельности. Фактически, использование подобной системы означает неспособность муниципалитета вести ту или иную часть местного хозяйства.

По вопросу применения концессионного механизма в литературе описывается два опыта применения концессионного механизма.

В первом случае, эксперты отмечают, что при концессиях около 50% прибыли, полученной в результате деятельности организации, переходит из общественных в частные руки. При этом концессионная эксплуатация общеполезных предприятий чаще всего не обеспечивает ни интересы потребителей (высокие тарифы), ни интересы работников таких предприятий (минимальная зарплата).

Местные власти оказываются связанными договором на много лет вперед и не могут отказаться от невыгодных концессионных договоров. Реальных же инструментов, позволяющих бороться с крупными внешними, особенно зарубежными, концессионерами у местных органов власти, как правило, нет.

В этом случае, практика показывает, что при концессии частная монополия не стремится вкладывать средства в развитие и техническое совершенствование производства и при окончании договора муниципальному образованию возвращается изношенное оборудование и недвижимость.

Сторонниками такой системы являются исключительно представители частного бизнеса. Концессия муниципального имущества, строительства муниципальных объектов, эксплуатации зданий экономически не эффективна и малопригодна в практике муниципального хозяйства, считают противники этого метода.

Следующий опыт применения определяет преимущества и проблемы применения концессионного механизма, к преимуществам относит:

- ограничение финансового участия муниципальных образований в осуществлении проектов:

- создание конкурентной среды в отрасли;

- приток дополнительных денежных средств на территорию;

- создание дополнительного числа рабочих мест, за счет строительства или реконструкции объектов коммунального назначения;

- расширение числа возможных инвесторов, так как в управлении могут передаваться как предприятия в целом, так и отдельные объекты коммунальной инфраструктуры;

- пополнение собственности муниципального образования современным оборудованием, так как по истечении срока договора оно переходит в распоряжение органов местного самоуправления.

Но реализация концессионного механизма связна и с такими проблемами, как:

- отсутствие практики договорных отношений как между собственником и концессионером и потребителем коммунальных услуг, поэтому об эффективности этого способа можно судить по расчетным параметрам;

- необходимость закрепления ответственности за тарифное регулирование услуг, например, тепло - и водоснабжения, за органами местного самоуправления (только при этом условии концессия будет работать);

- потеря влияния в сфере коммунального обслуживания;

- отсутствие стимулов для инвесторов и местных властей к заключению подобного типа договоров[10].

* 1. Механизмы рационального использования муниципальной собственности

Ценность муниципальной собственности определяется объемом тех материальных и социальных благ, которые может получить муниципальное образование в процессе ее использования. При этом муниципальная собственность, как и всякая другая, может служить источником дохода собственника, в данном случае – источником дохода местного бюджета. Однако основной целью деятельности местного самоуправления является все же не извлечение доходов, а создание условий для жизнедеятельности населения.

Для того чтобы выявить наиболее эффективные направления использования муниципальной собственности, необходимо изучить все имеющиеся в распоряжении местного самоуправления ресурсы.

Важнейшими ресурсами муниципалитетов традиционно выступают земля и другие объекты недвижимости. В соответствии со ст. 11 Земельного кодекса РФ к полномочиям органов местного самоуправления в сфере земельных отношений относятся:

- изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд;

- установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований;

- разработка и реализация местных программ использования и охраны земель;

- иные полномочия на решение вопросов местного значения в области охраны и использования земель;

- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

В настоящее время муниципальные земли, как правило, не приносят своим владельцам существенной выгоды. Поступления от продажи и аренды земли обычно не превышают 2-3% доходной базы местного бюджета. Более того, низкие ставки арендной платы за земельные участки в черте города и постоянное уменьшение объемов муниципальных земель вследствие их приватизации приводит к постепенному сокращению этих поступлений.

Вместе с тем международная практика показывает, что при квалифицированном использовании муниципальный земельный фонд способен генерировать значительные доходы как в виде рентных платежей, так и в ходе приватизации. Для этого должны быть созданы соответствующие базовые условия:

- по рыночному принципу установлены ставки арендной платы за землю и цены выкупа прав аренды земельных участков;

- разработаны единые, основанные на объективных критериях, методики кадастровой оценки земельных участков;

- созданы кредитно-финансовые инструменты и институты, обеспечивающие эффективное кредитование участников земельного рынка.

Не менее значимыми, чем муниципальный земельный фонд, являются другие объекты недвижимости, находящиеся в муниципальной собственности.

В самом общем виде можно выделить следующие объекты недвижимости, с которыми приходится работать органам местного самоуправления:

- муниципальный жилищный фонд и объекты инженерной инфраструктуры;

- муниципальные социально значимые объекты недвижимости (школы, детские сады, больницы и т.п.);

- муниципальная недвижимость, использование которой ведется в коммерческих целях.

Муниципальный жилищный и инженерная инфраструктура выполняют как социальные функции, так и функции средств воспроизводства. В настоящее время и муниципальное жилье, и муниципальные инженерные объекты (теплосети, канализации, объекты утилизации отходов и мусорообработки и т.п.) находятся в крайне изношенном состоянии. В этой связи основной задачей в отношении данной категории объектов недвижимости является увеличение бюджетных и частных инвестиций для их капитального ремонта и обновления. Основной задачей управления коммерческой муниципальной недвижимостью является:

- обеспечение целевого использования в соответствии с планом зонирования городского, сельского поселения;

- повышение доходной части местного бюджета путем обеспечения максимальной доходности данной недвижимости;

- увеличение ее рыночной стоимости;

- использование недвижимости для активизации деловой активности не территории муниципального образования.

Объекты недвижимости, которые не являются жизненно важными для территории и не могут быть использованы для выполнения социально значимых функций, должны быть переданы эффективному собственнику.

При этом процесс приватизации (продажи) нерентабельных муниципальных объектов, способных привлечь частный бизнес, должен идти параллельно с созданием новой доходообразующей муниципальной собственности. При этом далеко не обязательно расходы по созданию таких объектов муниципалитеты должны нести самостоятельно. Современное законодательство предоставляет органам местного самоуправления возможность участвовать в качестве соучредителя при создании предприятий с долевой собственностью. Помимо органов местного самоуправления участие в создании таких предприятий принимают и немуниципальные хозяйствующие субъекты (частные предприятия, некоммерческие организации, государственные органы управления и т.п.). подобные предприятия могут иметь различные организационно-правовые формы: товарищества, общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества (со 100%-м муниципальным капиталом, с контрольным пакетом акций у муниципалитета, с «золотой» акцией у местных органов власти). При этом муниципалитет, наряду с другими партнерами, получает полное право на участие в прибылях такого предприятия и в управлении его деятельностью.

Наряду с рассмотренными механизмами укрепления муниципальной собственности можно выделить ряд направлений финансово-хозяйственной деятельности муниципалитетов, которые в условиях переходного периода малоэффективны, но представляют стратегический интерес для местного самоуправления. К таким направлениям можно отнести размещение муниципальных займов, создание муниципальных банков и т.п.

Интерес органов местного самоуправления к системе заимствований объясняется, прежде всего, тем, что выходя на рынок капиталов с муниципальными долговыми обязательствами, они путем формирования долгосрочной задолженности получают возможность решать свои текущие проблемы. Это экономическое свойство муниципальных займов обусловило их широкое распространение на Западе. В российской муниципальной практике их применение так же потенциально возможно, но для этого прежде всего необходима стабильность, которой отечественные муниципалитеты пока не имеют.

Столь же проблематична для большинства муниципальных образований России возможность создания муниципальных банков. Создание муниципального банка потенциально:

- снижает риск при хранении бюджетных средств и повышает эффективность обслуживания счетов бюджетных организаций;

- способствует приращение собственных доходов муниципалитетов;

- обеспечивает кредитными ресурсами приоритетные отрасли муниципальной экономики;

- способствует внедрению казначейской системы исполнения бюджетов на местах и другие.

Возможным решением этой проблемы могло бы стать долевое участие региональных органов государственной власти в учреждении муниципальных банков. По мере укрепления финансово-экономической базы местного самоуправления органы государственной власти постепенно переуступали доли своего участия (возможно, на возмездной основе) соответствующим муниципалитетам. Но, к сожалению, региональные власти имеют сегодня не меньше проблем в финансовой сфере. Большинство субъектов РФ так же дотационны.

Таким образом, для выработки реальных предложений по созданию муниципальных банков, так же как и по размещению муниципальных займов, должны быть созданы соответствующие стартовые условия[10].

2.3 Современные технологии управления убыточными объектами муниципальной собственности

В составе муниципальной собственности доминирующие позиции принадлежат муниципальным предприятиям и учреждениям.

В зависимости от степени доходности и характера предоставляемых товаров и услуг муниципальные организации могут быть поделены на две основные категории:

1 организации, деятельность которых изначально и неизбежно убыточна. К этой категории относятся унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления. На муниципальном уровне они выступают в форме учреждений и создаются для предоставления общественных товаров и услуг в отраслях социальной сферы муниципального образования (школы, больницы, детские сады и прочие);

2 предприятия, учреждаемые в расчете на коммерческий успех, а также предприятия, действующие на основе частичной или полной самоокупаемости. Данные хозяйствующие субъекты создаются в форме унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения. Направление их деятельности – предоставление квазиобщественных и «рыночных» товаров и услуг (предприятия ЖКХ, общественного транспорта, связи, торговли, общественного питания, финансово-кредитной сферы и т.п.). определенная часть доходов подобных предприятий может выступать в качестве источника финансирования местных бюджетов. Однако практика показывает, что зачастую и эта категория муниципальных предприятий, обладая потенциальной прибыльностью, не приносит должного экономического эффекта местным сообществам, что актуализирует потребность в совершенствовании механизма управления данными элементами муниципальной собственности[13].

Стратегической целью в вопросе совершенствования структуры муниципальной собственности должен стать поиск возможностей увеличения состава прибыльных муниципальных предприятий, соответствующих природе муниципальной экономики, при одновременном сокращении убыточных объектов собственности, способных найти применение в частном секторе.

Нерентабельные муниципальные предприятия должны самостоятельно искать пути выхода из кризиса, как и любые другие субъекты хозяйственной деятельности. Продолжение дотирования расходов данных предприятий ведет к снижению качества предоставляемых ими услуг, росту издержек и, как следствие, дефициту самих этих услуг.

В то же время и создание заведомо прибыльных (полностью коммерческих) муниципальных предприятий, если их деятельность не является социально значимой, не должно быть основной задачей органов местного самоуправления. Для этого существует частный сектор.

В этой связи ключевым условием формирования эффективной муниципальной собственности и развития конкурентного рынка в нашей стране является приватизация убыточного муниципального имущества.

Приватизация на муниципальном уровне преследует две основные цели, которые в некоторых условиях могут оказаться взаимоисключающими.

Одна из целей – максимизация доходов местных органов власти в долгосрочном периоде. Распродажа муниципальной собственности является одной из возможностей пополнить местную казну (как за счет поступлений от самой продажи, так и за счет снятия с местного бюджета нагрузки по дотированию малорентабельных предприятий). В то же время, используя полученные таким образом средства на погашение текущих затрат, органы местного самоуправления фактически осуществляют невыгодный для них обмен долгосрочного источника доходов на краткосрочный. Эта стратегия приватизации муниципальной собственности наиболее активно использовалась в России в первой половине 90-х годов XX века.

Вторая цель приватизации – укрепление экономической базы местного самоуправления посредством стимулирования предпринимательской активности. В данном случае основная задача приватизации состоит в распространении прав собственности на более широкие слои населения. Выбор подобной стратегии в краткосрочном периоде менее благоприятен для местного бюджета, чем упомянутый выше альтернативны вариант, поскольку требует со стороны местных властей определенных финансовых затрат на развитие предпринимательства. Источником средств в этом случае могут быть все те же доходы от приватизации, но целью их расходования должны выступать не текущие затраты бюджета, а льготное кредитование приватизированных предприятий, находящихся в сложном финансовом положении. Подобная практика управления муниципальной собственностью несколько ограничивает возможности органов местного самоуправления в решении их тактических задач. Однако в перспективе этот путь способен принести более существенный экономический эффект[5].

Передача права по оказанию услуг муниципальных предприятий в частные руки имеет большую результативность с точки зрения социально-экономического развития территорий. В муниципальной экономической системе немало таких сфер и направлений финансово-хозяйственной деятельности, которые являются нерентабельными в «традиционных» условиях, но обретают эффективность в частном секторе. Такими сферами за рубежом являются уборка мусора, освещение улиц, асфальтирование территорий, услуги ЖКХ и т.п.

Практика показывает, что при выполнении одинаковых коммунальных работ частный сектор в конкурентной среде производит вдвое меньше затрат, чем общественный. Экономия составляет 42% при уборке мусора, 43% при уборке улиц, 56% при обслуживании освещения, 96% при асфальтировании, 37% при обрезке деревьев.

В нашей стране рынок гражданско-правовых договоров публичного заказа между властными структурами и предприятиями развит недостаточно. В условиях планово-распорядительной экономики не было самой необходимости в размещении публичных заказов на основе конкуренции. В наше время предпосылки для подобного рода деятельности на территории отечественных муниципалитетов постепенно создаются. Практически по всем направлениям муниципальной хозяйственной деятельности появился достаточно широкий спектр коммерческих предприятий, учреждений и организаций, способных намного эффективнее, чем муниципальные структуры, выполнять поставленные перед ними задачи.

В то же время подходить к использованию данного механизма следует очень взвешенно. Вряд ли в современных условиях есть необходимость повсеместно приватизировать, например, муниципальные транспортные и коммунальные предприятия. Повышение цен на воду, электроэнергию, газ, проезд на городском транспорте способствовало резкому увеличению их доходов, ставших в наше сложное время одним из немногих стабильных источников пополнения муниципальной казны.

Первоочередной приватизации должны подлежать безнадежно убыточные элементы муниципального хозяйства системы, не связанные с выполнением сугубо общественных функций. При этом необходимо учитывать, что цель подобной приватизации состоит не в получении сиюминутной выгоды, а в создании базы для увеличения будущих доходов муниципальных образований[20].

2.4 Муниципальное предпринимательство

Сложное материально-финансовое положение подстегивает органы местного самоуправления активизировать свой предпринимательский потенциал с целью самостоятельного расширения доходной базы местных бюджетов.

Муниципальное предпринимательство представляет собой совокупность разнообразных форм финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти, способных обеспечить укрепление экономических основ местного самоуправления посредством создания дохода или экономики бюджетных средств[7].

Из определения следует, что система муниципального предпринимательства охватывает далеко не все направления деятельности местного самоуправления, а лишь ту сферу, которая наиболее конкурентоспособна и рентабельна в рыночных условиях.

Экономическая деятельность муниципалитетов имеет сложный характер, вбирая в себя как сугубо предпринимательские, так и общественные свойства – обязанность местных органов власти удовлетворять общественные потребности.

Удовлетворение общественных интересов осуществляется путем предоставления населению муниципальных образований общественно значимых товаров и услуг. Данные товары по-разному соотносятся с рыночным механизмом. Некоторые из них имеют исключительное «общественное значение» и поэтому выводятся из-под действия рыночных законов. К таким товарам следует отнести услуги по обеспечению внутренней безопасности, организации управления и тому подобные общественные услуги, характерными особенностями которых являются их внешний по отношению к экономике характер и невозможность полного присвоения индивидуальными или коллективными потребителями.

Другие товары попадают под действие рыночного механизма, но при их недоставлении рынок обнаруживает свое несовершенство, то есть оказывается не в состоянии полностью удовлетворить потребность в данных товарах и услугах. К числу таких товаров относится большинство социальных услуг (образование, культура, здравоохранение и т.п.).

Производство вышеобозначенных товаров и услуг имеет важное социальное значение. Однако сам процесс их производства изначально является убыточным. Хозяйственная инициатива муниципалитетов направлена здесь, главным образом, на сокращение затрат путем оптимизации расходов, а не на получение прибыли. В этой связи относить указанную сферу к системе муниципального предпринимательства не целесообразно.

Другое дело – производство товаров и услуг в отраслях, имеющих характер естественных монополий (энергетика, коммунальные услуги, связь, общественный транспорт). Эти товары, характеризуемые как «квазиобщественные», также предназначены для удовлетворения общественных потребностей местных коллективов, однако вполне вписываются в систему рыночных отношений. При грамотной организации их производство может осуществляться на уровне покрытия себестоимости, а в некоторых случаях – даже приносить определенную прибыль муниципалитетам.

Кроме того, законодательство России наделяет органы местного самоуправления правом осуществлять и некоторые чисто рыночные операции (создавать муниципальные банки, получать и выдавать кредиты, продавать и сдавать в аренду имущество, размещать муниципальные заказы и т.п.).

Таким образом, последние два направления хозяйственной деятельности органов местного самоуправления способны приносить муниципалитетам определенную материальную выгоду. Поэтому именно они составляют основу муниципального предпринимательства.

Активизация внутреннего предпринимательского потенциала муниципальных образований отнюдь не означает, что местное самоуправление неминуемо должно превратиться в производственное предприятие, торговца, заказчика рекламы, закладывать и перезакладывать собственность, рискуя оказаться на грани банкротства. Предпринимательская активность муниципалитетов имеет свои естественные пределы, связанные с направленностью на получение лишь недостающих органам местного самоуправления средств и, следовательно, не может повлиять на изменение основной цели их деятельности, заставить отказаться от выполнения общественных функций.

В то же время действовать на рынке муниципалитеты должны с предельной степенью осторожности, пытаясь, по возможности, избегать тех направлений деятельности, которые способны привести к ухудшению материально-финансового положения муниципального образования.

Российское законодательство предоставляет органам местного самоуправления право осуществлять самостоятельную финансово-хозяйственную деятельность в различных направлениях: активно использовать муниципальную собственность, создавать муниципальные предприятия, определять порядок и условия приватизации на местах, осуществлять внешнеэкономическую деятельность, участвовать в кредитных отношениях и т.п. Потенциально каждое из перечисленных направлений экономической деятельности муниципалитетов может стать источником укрепления экономических основ местного самоуправления. Однако в конкретных условиях разработка некоторых из этих направлений может оказаться нецелесообразной, то есть экономически невыгодной или даже убыточной для местных органов власти.

Критический анализ различных потенциально возможных направлений финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти позволяет обозначить круг экономических механизмов (технологий), применение которых может оказать наиболее значительное влияние на процесс укрепления экономических основ местного самоуправления в нашей стране сегодня и способствовать их устойчивому развитию в будущем. В качестве основных из них выступают:

- создание муниципальных предприятий в наиболее конкурентоспособных и прибыльных отраслях муниципальной экономики;

- сдача в аренду муниципальной собственности (земли и иных объектов недвижимости);

- участие в качестве соучредителя при создании предприятий с долевой собственностью;

- активное размещение муниципальных заказов, способствующих сокращению расходов муниципалитетов;

- приватизация и продажа убыточных объектов муниципальной собственности, способных эффективно действовать в частном секторе;

- инвестиционная деятельность.

Ряд направлений предпринимательской деятельности муниципалитетов имеет малоустойчивый характер, то есть находится в непосредственной или тесной зависимости от различного рода общеэкономических и политических факторов, а потому применим лишь в стабильной экономической ситуации. К таким направлениям могут быть отнесены:

- операции с муниципальными ценными бумагами;

- создание муниципальных банковских учреждений;

- получение муниципалитетами крупных коммерческих кредитов и т.п[10].

3 Разработка и внедрение инноваций на примере Комитета по управлению муниципальным имуществом мэрии г. Ярославля

3.1 Общая характеристика организации

Комитет по управлению муниципальным имуществом мэрии города Ярославля (далее - Комитет) является структурным подразделением мэрии города Ярославля, осуществляющим полномочия мэрии города Ярославля по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью города Ярославля (за исключением земельных участков).

Полное наименование Комитета: комитет по управлению муниципальным имуществом мэрии города Ярославля. Сокращенное наименование Комитета: КУМИ мэрии г. Ярославля.

Местонахождение Комитета: 150000, г. Ярославль, ул.Депутатская, д.9. Отдел регистрации недвижимости расположен на ул. Андропова, 5/24.

Комитет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Ярославской области, нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, Ярославской области, Уставом города Ярославля, нормативными правовыми актами органов городского самоуправления, Положением о комитете по управлению муниципальным имуществом мэрии г. Ярославля.

Комитет обладает правами юридического лица, имеет лицевой счет в департаменте финансов мэрии города Ярославля, печать, а также другие необходимые для своей деятельности штампы и бланки со своим наименованием, самостоятельно выступает истцом или ответчиком в судах общей юрисдикции, арбитражных судах и у мировых судей.

По вопросам реализации полномочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью Комитет представляет интересы мэрии города Ярославля в судах общей юрисдикции, арбитражных судах и у мировых судей.

Комитет непосредственно подчиняется мэру города Ярославля.

Основной задачей Комитета является эффективное управление и распоряжение муниципальной собственностью в интересах города Ярославля. В соответствии с регламентом работы мэрии г. Ярославля и правилами внутреннего трудового распорядка в КУМИ установлена 5-ти дневная рабочая неделя, начало работы с 8.30, перерыв на обед с 12.30 до 13.18, окончание работы в 17.30, в пятницу в 16.30, с выходными днями суббота и воскресенье. Предусмотрен ежегодный отпуск, в соответствии с графиком отпусков, составляемым в конце года.

Комитет по управлению муниципальным имуществом мэрии г. Ярославля, является органом управления, поэтому на основании закона Ярославской области «О муниципальной службе в Ярославской области» работники комитета являются муниципальными служащими. Реестр муниципальных должностей муниципальной службы в Ярославской области прописан в законе Ярославской области № 91-з от 28.12.2005 года. Прием на муниципальную службу осуществляется в порядке назначения или конкурса при наличии соответствующего образования, опыта работы, квалификации с заключением трудового договора (контракта) на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. Прием производится на основании заявления о приеме на работу определенной формы и справок о состоянии здоровья, далее готовится приказ о приеме на работу и трудовой договор. График отпусков в КУМИ готовится ежегодно на конец года, как по отделам, так и сводный. Штатная численность Комитета утверждена в количестве 70 человек.

В целях выполнения возложенной на него задачи Комитет осуществляет следующие основные функции:

1 Организует учет объектов муниципальной собственности, формирует казну города Ярославля, ведет реестр объектов муниципальной собственности и является его держателем;

2 Принимает решения о совершении гражданско-правовых сделок, за исключением случаев, когда принятие таких решений отнесено к полномочиям органов городского самоуправления, должностных лиц городского самоуправления;

3 Совершает от имени города Ярославля в отношении муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения, оперативного управления за муниципальными организациями, гражданско-правовые сделки;

4 Ведет учет заключенных договоров, формирует единый банк данных по договорам;

5 Осуществляет в установленном порядке приватизацию муниципального имущества (за исключением жилых помещений);

6 Организует торги по продаже муниципальной собственности и права аренды муниципальной собственности;

7 Осуществляет контроль за соблюдением покупателями условий продажи муниципального имущества;

8 Осуществляет приобретение (принятие) в муниципальную собственность имущества, обращается в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на бесхозяйные недвижимые вещи;

9 Осуществляет подготовку документов для государственной регистрации прав на недвижимое муниципальное имущество и сделок с ним;

10 Осуществляет мероприятия по созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений в соответствии с действующим законодательством и правовыми актами органов городского самоуправления. Участвует в решении вопросов, связанных с банкротством муниципальных унитарных предприятий;

 11 Принимает решение о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения, оперативного управления за муниципальными организациями;

 12 Утверждает уставы (изменения и дополнения в уставы) муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений;

 13 Принимает решение об изъятии муниципального имущества, находящегося в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий;

 14 Обеспечивает совместно с уполномоченными структурными подразделениями мэрии, муниципальными унитарными предприятиями, муниципальными учреждениями и другими организациями проведение инвентаризации недвижимого муниципального имущества;

 15 Организует работу по оценке рыночной стоимости муниципального имущества;

 16 Обеспечивает сохранение, использование объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в муниципальной собственности;

 17 Осуществляет контроль за сохранностью и эффективным использованием по назначению муниципального имущества;

 18 Контролирует поступление денежных средств в бюджет города от использования и продажи муниципальной собственности, осуществляет работу по взысканию указанных платежей;

 19 В пределах своей компетенции представляет интересы города Ярославля во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации, Ярославской области и другими организациями;

 20 Осуществляет подготовку проектов муниципальных правовых актов и иных документов по вопросам владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью города Ярославля;

 21 Выполняет ряд других функций.

Организационная структура Комитета представлена в Приложении А.

3.2 Место инноваций в управлении муниципальным имуществом

Перемены внутри организации обычно происходят как реакция на перемены во внешней среде. Под изменениями в организации подразумевается решение руководства изменить одну или более внутренних переменных в целях организации, структуре, задачах, технологии, персонале. Существуют следующие виды изменений в организации:

- изменения в целях организации;

- изменения в структуре организации;

- изменения в технологиях и задачах;

- изменения, связанные с людьми (персоналом) организации.

Рассмотрим систему управления изменениями в КУМИ. Схема основных факторов, вызывающих изменения в КУМИ, представлена на рисунке 4.

Рисунок 4 – Схема основных факторов, приводящих к изменениям в Комитете

Как видно из рисунка 4, к изменениям внутри Комитета приводят два основных вида факторов. Первый фактор – изменения, проводимые органами государственной власти, федеральными областными и местными. Влияние данной группы факторов приводит, как правило, к проведению быстрых изменений в Комитете.

Другим фактором, приводящим к изменениям в Комитете, являются потребители услуг Комитета: физические и юридические лица, частные предприниматели. Влияние этих факторов, как правило, влечет за собой незначительные и длительные изменения.

Для того чтобы определить, какие составляющие процесса управления муниципальным имуществом требуют разработки и внедрения инноваций, необходимо сначала выявить основные проблемы в муниципальном управлении, цели и задачи внедрения инновационных проектов. Основными проблемами в муниципальном управлении, требующими инновационных решений, являются:

- коррупция;

- осуществление контроля за исполнением нормативных документов (приказов, положений, постановлений и других);

- повышение роли информационных технологий в процессе управления;

- повышение эффективности управления.

3.3 Разработка и внедрение инноваций

Первой и основной проблемой муниципального управления является коррупция. Коррупция (от лат. corruptio — порча, подкуп), преступление, заключающееся в прямом использовании должностным лицом прав, предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения. По последним данным Департамента Экономической Безопасности МВД РФ средний размер взяток по России на первое полугодие 2010 года составил свыше 44 тысяч рублей, что почти в два раз выше по сравнению с данными на январь 2010 г., когда средний размер взяток составлял 23 тысячи рублей. Способ успешной борьбы с коррупцией – установление народовластия, демократии, когда власть полностью принадлежит народу, и отсутствует какая-либо возможность ограничения власти народа, а структура власти построена на основе воли народа. Соответственно, государственно-чиновничий аппарат, спецслужбы находятся под контролем народа, средств массовой информации, а механизм политической конкуренции делает практически невозможным появление коррупции, т.е. коррупция становится невыгодна как с экономической, с социальной, а также с политической точки зрения.

В нашем случае в г. Ярославле для борьбы с коррупцией использовались такие нововведения, как создание комиссии по противостоянию коррупции (распоряжение №34-р «О создании комиссии» от 28.04.2010) и организация работы «телефона доверия» по фактам коррупционной направленности (распоряжение №51-рз «Об организации работы «телефона доверия» от 21.04.2010). Результаты внедрения инновационных решений по противодействию коррупции представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Результаты работы комиссии по противодействию коррупции за июль-декабрь 2010 г.

|  |  |
| --- | --- |
|  | Число зарегистрированных фактов коррупции |
| Июль | 344 |
| Август  | 35 |
| Сентябрь | 44 |
| Октябрь | 24 |
| Ноябрь | 35 |
| Декабрь | 34 |

Как видно из таблицы 1, введение проекта «Антикоррупция» принесло значительные результаты, число фактов коррупции за полгода снизилось на 90%.

Не менее важной проблемой управления муниципальным имуществом является осуществление контроля за исполнением правовых документов, так как порой исполнение распоряжений затягивается на очень долгий срок, (например, распоряжения о расселении и сносе аварийного жилья). В истекшем году в мэрии был усилен контроль за исполнением документов. Был расширен перечень документов, подлежащих постановке на общий контроль. Ужесточен контроль в работе с обращениями граждан.

Важным нововведением в области муниципального управления является разработка и утверждение стандартов качества оказания муниципальных услуг, которые позволят:

- обеспечить всем потребителям муниципальных услуг доступ к услугам равного качества;

- повысить степень удовлетворенности потребителей за счет повышения качества муниципальных услуг;

- определить объемы финансового обеспечения учреждений, оказывающих муниципальные услуги, необходимые для соблюдения стандарта качества соответствующей муниципальной услуги;

- повысить эффективность деятельности структурных подразделений мэрии города Ярославля, ответственных за организацию оказания муниципальных услуг, муниципальных учреждений, оказывающих муниципальные услуги, за счет создания системы контроля за непосредственными результатами их деятельности со стороны потребителей муниципальных услуг.

Что касается внедрения в процесс муниципального управления информационных технологий, то с 2009 года рассматриваются вопросы перехода на оказание муниципальных услуг гражданам в электронном виде, повышения компьютерной грамотности муниципальных работников, внедрения и использования систем обратной связи с получателями муниципальных услуг для совершенствования предоставления муниципальных услуг, внедрения в органах городского самоуправления системы электронного документооборота.

В целях организации информационного взаимодействия в рамках государственной информационной системы «Интернет-портал государственных и муниципальных услуг Ярославской области» мэрией Ярославля заключено соглашение с Правительством Ярославской области о разграничении прав и обязанностей по поддержке Интернет-портала государственных и муниципальных услуг, а также ведении сводного регионального реестра.

На уровне главной дежурной диспетчерской службы в мэрии города завершилось внедрение системы управления контактами с населением «Капелла». Система управления контактами с развитыми аналитическими функциями позволила в 2-3 раза сократить сроки выполнения заявок и обращений.

Целью внедрения информационных технологий является повышение эффективности управления муниципальным имуществом, которая заключается в количестве обработанных заявок граждан на оказание муниципальных услуг, в повышении качества оказания услуг.

Итоги работы Комитета с июня по ноябрь 2010 года представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Итоги работы КУМИ за июнь-ноябрь 2010 г.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Месяц | Количество сделок | Сумма, тыс.руб. |
| Реализация преимущественного права приобретения арендуемого имущества | Продажа на аукционе | Продажа путем публичного предложения | Итого |
| Июль | 5 | 4 | 1 | 10 | 293 570,5 |
| Август | 19 | 3 | 3 | 25 | 976 164 |
| Сентябрь | 25 | 1 | 3 | 29 | 162 122,6 |
| Октябрь | 19 | 5 | 3 | 27 | 900 400,1 |
| Ноябрь | 6 | 1 | 5 | 12 | 303 275,3 |
| **ИТОГО** | 74 | 14 | 15 | **103** | **2 635 532,5** |

Существенной проблемой в организации ведения дел Комитета является то, что архив дел по различным операциям с муниципальном имуществом представлен только совокупностью документов непосредственно на бумажных носителях, последствиями чего является утеря и порча документов. На конец июня 2010 г. около 15% дел являются утерянными, примерно такое же количество составляют дела, в которых не хватает каких либо отдельных документов. Исходя из этого, существует необходимость создания виртуальной копии архивов по каждому подразделению Комитета, что значительно облегчит ведение и обработку информации об операциях Комитета.

Одним из важнейших элементом обеспечения эффективности муниципального управления является персонал. Была внедрена программа «Эффективный менеджмент в муниципальном управлении», предусматривающая обучение (27.10.2010-10.12.2010 74 академических часа) для руководителей ведущей группы должностей. Проводится разработка методов оценки муниципальных служащих при проведении аттестации, сдачи квалификационного экзамена и назначения муниципальных служащих на должности муниципальной службы. 21 декабря 2010 года был проведён семинар для заместителей глав по управлению и экономическим вопросам территориальных администраций мэрии г.Ярославля, специалистов, юристов структурных подразделений мэрии, на котором начальником учебно-методического отдела МУ «Городской методический центр по вопросам развития городского самоуправления» была представлена Методика комплексной оценки при проведении конкурсных, экзаменационных процедур при приёме и прохождении муниципальной службы.

Таким образом, основными вопросами управления муниципальным имуществом, в которых производится разработка и внедрение инноваций, в КУМИ мэрии г. Ярославля стали:

- противодействие коррупции;

- информатизация процесса управления;

- контроль за исполнением документов;

- управление персоналом муниципального аппарата;

- повышение эффективности управления муниципальным имуществом.

Заключение

Местное самоуправление имеет большое значение для поиска новых моделей управления обществом, формирования новой российской государственности, где пирамида формирования и удовлетворения потребностей принципиально перевернута: не государство определяет то, что нужно местному сообществу и в каком объеме, а само население посылает требования к местной власти, а она, в свою очередь, - государству. Суть в том, что полномочия по определенным предметам ведения должны исполняться на максимально приближенном к населению уровне власти, где может быть достигнута относительная замкнутость цикла оказания услуг. Поэтому именно местное самоуправление, являясь властью местного сообщества, может реализовать эту идею в силу знаний местных условий, интересов совместного проживания и хозяйствования, а также подконтрольности его органов власти населения.

Местное самоуправление обеспечивает самоорганизацию граждан, их непосредственное участие в управлении местными делами и в этом смысле является одной из структур гражданского общества.

Одной из главных проблем, сдерживающих развитие местного самоуправления в России, является слабость гражданского общества, низкий уровень социальной активности, низкая правовая культура населения, дефицит знаний о сущности и возможностях самоуправления.

Муниципальная собственность как форма общенародной (общественной) и публичной собственности передается от имени муниципальных образований как гражданско-правовых субъектов органам местного самоуправления на праве собственности для самостоятельного владения, пользования, распоряжения и управления муниципальным имуществом. Население муниципальных образований, не говоря о местных сообществах, по существу не имеет никаких прав в части владения, пользования и муниципальной собственностью.

В данной работе были рассмотрены основные проблемы управления муниципальным имуществом на примере Комитета по управлению муниципальным имуществом мэрии города Ярославля и рассмотрены возможные инновационные решения этих проблем. Были выявлены такие проблемы муниципального управления, как коррупция, недостаточная квалификация муниципальных служащих, внедрение информационных технологий в процесс управления муниципальным имуществом, контроль за исполнением документов и эффективность муниципального управления.

Опираясь на существующие проблему в управлении муниципальным имуществом, были рассмотрены разработка внедрение инновационных проектов и их возможные результаты. К таким проектам относятся, например:

- проект «Антикоррупция», который предусматривает создание комиссии по противодействию коррупции и организацию «телефона доверия» по фактам коррупционной направленности;

- усиление контроля за исполнением документов, расширение перечня документов, для которых необходим общий контроль;

- разработка и утверждение стандартов качества оказания муниципальных услуг;

- заключение соглашения с Правительством Ярославской области о разграничении прав и обязанностей по поддержке Интернет-портала государственных и муниципальных услуг, а также ведении сводного регионального реестра;

- внедрение системы управления контактами с населением «Капелла»;

- внедрение программы «Эффективный менеджмент в муниципальном управлении», предусматривающая обучение для руководителей ведущей группы должностей.

Внедрение перечисленных выше инновационных проектов позволило снизить уровень коррупции, ускорило обработку обращений граждан за счет электронного портала, повысило качество оказания муниципальных услуг, повысило в целом эффективность управления муниципальным имуществом.

Список использованной литературы

1. Абрамешин А.Е., Воронина Т.П. Инновационный менеджмент, М.: Витта- пресс, 2001;
2. Абрамов В.А. Местное самоуправление: идея и опыт// Социс, №1, 1997;
3. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. – СПб.: Питер, 2005;
4. Васильев А.А. Муниципальное управление. – Н. Новгород: издатель Гладкова О.В., 2000;
5. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.: Наука, 1996;
6. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление. – М.: Высшая школа, 2004;
7. Гражданский кодекс РФ;
8. Гринев В.Ф. Инновационный менеджмент. – 2 изд. – К.: МАУП, 2001;
9. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право России. – СПб.: Питер, 1998;
10. Зотов В.Б. Система муниципального управления, СПб.: Питер, 2007;
11. Иванов В.В., Коробова А.Н. Муниципальный менеджмент. – М.: Витта-пресс, 2001;
12. Игнатов В.Г. Экономика муниципальных образований. – М.: Наука, 2005;
13. Кобинев А.Г., Кирнев А.Д., Рудой В.В. Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве. – Ростов-на Дону: Феникс, 2006;
14. Конституция РФ;
15. Модин М.А. Муниципальная собственность – экономическая основа деятельности органов местного самоуправления// Законодательство и экономика, №2, 2001;
16. Отчет о результатах деятельности мэра и мэрии города Ярославля по итогам 2010 г.;
17. Положение о Комитете по управлению муниципальным имуществом мэрии города Ярославля;
18. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. – М.: Наука, 2001;
19. Фатхутдинов Р.А. Инновационный менеджмент. – 4 изд. – СПб.: Питер, 2003;
20. Федеральный закон от 21 декабря 2001г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»;
21. Федеральный закон от 28 августа 1995г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;
22. Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;
23. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. – М.: Юрист, 2003;
24. Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М.: Дело, 2000;
25. www.city-yar.ru.