

**А. С. Прокин,  
Т. С. Орлова**

## **ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ АКТИВАМИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ**

В переходный период, когда проблемы целостности страны становятся особенно актуальными, принцип распределения власти между федеральным центром, субъектами Федерации и местными органами самоуправления становится задачей первостепенной важности.

Современная модель территориального самоуправления основана на идеях субсидиарности, то есть передачи гражданам конкретной территории максимума полномочий и компетентности по ее управлению, на основе их политической солидарной ответственности. Такой подход приемлем как для местного самоуправления, так и для регионального управления. В большинстве государств Европы, а также США, Японии уже с 1970–80-х гг. используется двух- или трехуровневая система управления. Во Франции осуществлен переход от пяти- к четырехуровневой системе. Россия, после принятия Конституции 1993 г., также стала переходить на трехуровневую систему. Нижний низовой уровень основывается на принципах организации местного самоуправления.

В современной России местное самоуправление переживает свое второе рождение. Его традиции, отброшенные в годы Советской власти, возрождаются в новых исторических условиях, преодолевая ряд проблем организационного, правового, экономического характера. Эффективность их разрешения во многом зависит от правильного понимания сущности местного самоуправления его места в демократической системе управления обществом.

В частности, основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, некоторые отечественные ученые рассматривают местное самоуправление в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического правового государства.

Не менее распространенным в научной среде является мнение, согласно которому под местным самоуправлением подразумевается право

граждан, населения данной территории на самостоятельное решение проблем местного значения. Признавая и гарантируя это право, государство тем самым признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления данного права.

Довольно часто местное самоуправление представляют и в качестве формы организации власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти на местах означает, что население и формируемые им органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление муниципальными делами, максимально ограничивая степень участия государственных структур власти в решении вопросов местной жизни.

Статья 130 Конституции Российской Федерации определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью».

Более развернутое определение местного самоуправления содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. Статья 2 данного закона гласит: «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».

Из данного определения логически вытекает следующее:

*во-первых*, местное самоуправление – это не самоцель, а лишь средство улучшения качества жизни населения, образующего местное сообщество;

*во-вторых*, местное самоуправление направлено главным образом на решение вопросов местного значения. Однако такая ориентация не означает, что органы территориального самоуправления могут игнорировать задачи, имеющие общерегиональное или федеральное значение;

*в-третьих*, местное самоуправление базируется на системе принципов, основополагающим из которых является самоответственность;

*в-четвертых*, местное самоуправление предполагает использование разнообразных форм прямого волеизъявления граждан: местные референдумы, собрания (сходы) муниципальные выборы и др.;

*в-пятых*, обязательным элементом местного самоуправления является наличие в муниципальных образованиях выборных органов местной власти.

Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Однако система местного самоуправления – это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и общества, хотя и занимает в ней особое место, обладая определенной автономией. Местное самоуправление представляет собой ту специфическую «ветвь власти», которая на местном уровне, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой – наиболее полно учитывает интересы населения.

Органы местного самоуправления – это органы муниципальных образований. Им принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством: с помощью органов местного самоуправления осуществляется не только децентрализация управления, но и организация власти на местах, обеспечивается самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством. Органы местного самоуправления не являются составной частью государственного механизма управления. Вместе с тем, не являясь органами государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, которая носит публично-властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Поэтому принимаемые ими в пределах своих полномочий решения обязательны на территории местного самоуправления для всех предприятий, организаций, учреждений, должностных лиц, граждан, общественных объединений. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12 Конституции РФ). Органы местного самоуправления не могут действовать независимо от действующих в стране законов и других актов органов государственной власти, которые являются для них обязательными.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования – выборного должностного

лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

Наиболее распространенное наименование исполнительных органов местного самоуправления в Российской Федерации – «администрация муниципального образования (местная администрация)».

Имущество этих органов входит в состав муниципальной собственности и закрепляется за ними на правах оперативного управления, если иное не предусмотрено законодательством.

Активами в муниципальном образовании являются активы в сфере общего образования и здравоохранения, общественного транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, общественного питания, объектов культуры и некоторые другие.

Для организации эффективного управления активами необходимо выполнение следующих условий: полная инвентаризация объектов муниципальной собственности; классификация по формальным и содержательным, функциональному и другим критериям; мониторинг доходности и ресурсоемкости муниципальных активов; применение рыночных инструментов при использовании муниципальных активов и др.

Основные проблемы неэффективности использования муниципальных активов (МА) кроются, во-первых, в характере собственности, составляющей муниципальные активы, во-вторых, в организации управления муниципальными активами.

Значительную часть муниципальных активов составляет собственность, служащая социальным целям и не направленная на коммерческое использование. Поэтому оценивать эффективность управления этой ее частью следует не по критерию рентабельности. Цели управления такой собственностью заключаются в максимизации не прибыли, а общественно полезного эффекта от ее использования при разумном уровне затрат.

Опыт работы с муниципальными образованиями (МО) позволяет выделить несколько групп проблем, связанных с особенностями управления муниципальными активами. Первая группа связана с отсутствием субъекта управления в ряде регионов, вторая – с отсутствием реальной мотивации у субъекта управления в ряде муниципальных образований, третья – с недостатком специализированных знаний, а также отсутствием соответствующих методик и инструментов в МО.

В большинстве случаев система управления активами в муниципальных образованиях не соответствует тому кругу задач, которые сейчас вынужден решать муниципалитет. Существующие в МО структуры выполняют, как правило, только часть функций, необходимых для управления активами. Выполнение этих функций не подчинено стратегическим целям и не скоординировано друг с другом. В п. Алябьевский некоторые важные структуры, такие, как земельный комитет, был закрыт (с целью сокращения расходов на управленческий аппарат). Это привело не только к отсутствию специалистов, занимающихся имуществом, но в ряде случаев и к уничтожению архивов, а также практически всей документации.

Представляется более важным перечислить некоторые принципиальные требования к построению системы управления муниципальными активами.

- Закрепление персональной ответственности и наделение соответствующими полномочиями управляющих.

- Наличие эффективных коммуникаций для координации полномочий и информационного обеспечения. Здесь важно эффективное прохождение информации до исполнителей планов (годовой, месячный), текущих распоряжений и т. д. Не менее важна координация управляющих служб и отделов для достижения реальных результатов.

- Обеспечение ресурсами. Структуры, управляющие МА достаточно хорошо обеспечены такими ресурсами, как помещения, средства проводной связи, печатные издания. Единственный ресурс, который находится сегодня в дефиците, – это информационное и компьютерное обеспечение. В большей степени это характерно для п. Алябьевский из-за малой численности населения.

Отсутствие мотивации у субъекта управления – вторая по значимости проблема управления активами МО.

Отсутствие мотивации в первую очередь вызвано следующими причинами:

- отсутствием осознанного выделения муниципальных активов как источника доходов администрации;

- несовершенством межбюджетных отношений, приводящим к незаинтересованности в значительном увеличении собственных доходов администрации.

Отсутствие знаний и инструментов – также является серьезной проблемой в управлении активами МО.

Отсутствие знаний и инструментов работы выражается, прежде всего, в отсутствии системного видения стратегического подхода. Отсутствие долгосрочных ориентиров в п. Алябьевский привело к различного рода ошибкам и нарушениям.

Отсутствует или недостаточно проработана нормативно-правовая база. Недостаточное законодательное обеспечение компенсируется самостоятельным формированием правил, нередко противоречащих друг другу, российскому законодательству, конкретным экономическим интересам региона. Например, принудительная оплата арендаторами услуг по оформлению документов, введение «добровольных» платежей в пользу администрации за землеотвод под строительство и т. д.

Используется только часть из необходимых для управления активами механизмов и процедур (например, инвентаризация, оценка эффективности использования, планирование и т. д.).

Отсутствие знаний и инструментов в свою очередь вызвано двумя основными причинами:

- управление муниципальными активами – новая сфера муниципального управления, которая формируется в настоящий момент; в связи с этим многие инструменты еще находятся в стадии разработки;
- отсутствие подготовленных кадров и хороших специализированных программ для подготовки этих кадров; в настоящий момент только отдельные вопросы управления муниципальными активами представлены в учебных программах в качественном виде. Большинство сотрудников администрации в п. Алябьевский не имеют адекватного образования, сосредоточены на текущих проблемах, пассивны.

Кроме того, отсутствуют механизмы распространения методов успешного решения проблем управления МА.

На сегодняшний день часто остаются непонятными вопросы собственности земли на территории Советского МО. Причина – отсутствие федерального законодательства о разграничении земель. Результатом этого является следующее положение вещей. Арендодателем земельных участков в МО является администрация п. Алябьевский, однако арендная плата распределяется на три бюджета. Это приводит к тому, что структуры, осуществляющие управление землями, экономически мало заинтересованы в текущем управлении земельными ресурсами, нормативном оформлении правил землепользования на территории МО, правовом зонировании. С од-

ной стороны, арендная плата – это налоговый сбор, с другой – платеж за пользование, то есть совершенно очевидна разная природа этих платежей. При этом арендодателем земли является муниципалитет, держателем Реестра арендаторов – земельные комитеты, «контролером» уплаты аренды платежей – налоговые инспекции. Разнесение областей ответственности приводит к тому, что ни один из трех уровней власти не финансирует и не занимается землеустроительными делами в должной мере.

Следствием такой ситуации являются и финансовые потери всех бюджетов, и неэффективность использования земель, и материальные и моральные издержки арендаторов, и инвестиционная непривлекательность, ученые и законодатели предлагают перевести значительную часть земель МО в федеральную и областную собственность. Реакция администрации п. Алябьевский вполне понятна – «зачем сейчас заниматься земельным кадастром, зонированием и т. д., если завтра эти земли будут не нашими».

Закрытость информации об оплате земельной аренды (так как это налог), с одной стороны, отказ Государственной налоговой инспекции (ГНИ) требовать недоимку в безакцептном порядке (ведь аренда – не налог), с другой стороны, приводят к парадоксу. Арендодатель (муниципалитет) может взыскать недоимку только в судебном порядке, а чтобы оформить иск – требует от ГНИ сведений об уплате (суммы, даты, копии платежных поручений и т. д. для определения пени). ГНИ часто предоставляет информацию в удобном для нее виде (например, компьютерная программа не позволяет изменить форму отчета и т. д.). Как правило, муниципалитет суд выигрывает, но часто пени не присуждают к взысканию, а списывают. Далее – не менее долгий путь взыскания через судебных приставов. 50% полученных средств необходимо перечислить в областной и федеральный бюджеты. Процесс судебных разбирательств затягивается на срок от полугода до года.

Подобная картина наблюдается и при осуществлении работ по зонированию территории МО, и при создании земельного кадастра: у муниципалитетов нет экономических стимулов (земля де-юре не принадлежит МО), федеральные органы не выделяют средств для составления кадастров. Те же проблемы существуют при подготовке программ по улучшению земель, их рекреации и т. п.

Купля-продажа недвижимого имущества осуществляется без взыскания задолженности по арендной плате за землю со всеми вытекающими

отсюда последствиями – новый владелец недвижимости расплачивается по долгам старого.

Все изложенное не только губительно для решения вопросов землеустройства, но и для всей экономической реформы в России. Описанная выше ситуация «развращает» арендаторов и землепользователей, формирует у них устойчивое мнение, что «земля ничего не стоит».

Пока почти не работает законодательство о повышении платы за неиспользуемые земли или используемые не по назначению: нет «прозрачного» механизма определения таких земель.

Во многих регионах ощутимые поступления в местный бюджет приносят муниципальные нежилые помещения, которые сдают в аренду коммерческим организациям, например, магазинам. Однако в п. Алябьевский объем этих поступлений мог бы быть существенно выше.

Проблемы эффективности управления нежилыми помещениями можно свести к следующим:

- отсутствие четкой системы учета нежилых помещений;
- проблемы распределения нежилых помещений;
- «размытость» функций собственника нежилых помещений;
- несовершенство системы формирования ставок и сбора арендной платы;
- отсутствие экономической заинтересованности администрации п. Алябьевский в увеличении доходов от нежилых помещений, в их содержании в надлежащем состоянии и расширенном воспроизводстве;
- «разорванность» финансовых потоков: доходов от аренды нежилых помещений – от их расходования.

Серьезные затруднения в управлении активами вызывает «размытость» функций собственника.

До сих пор во многих МО остается открытым вопрос: «Кто конкретный собственник муниципальных нежилых помещений?»

- Район, хотя и является формальным собственником, но может осуществлять свои права только при наличии специализированной структуры и персональной ответственности.
- Балансодержатель осуществляет техническое обслуживание и часто выступает в роли распорядителя.

Эта проблема порой не так остра, но реально существует и требует решения.

Одной из важных проблем является также несовершенство системы управления планированием и сбором арендной платы. Различные МО используют различные коэффициенты – коэффициент вида деятельности, коэффициент развития и т. д. С их помощью происходит начисление арендной платы. В п. Алябьевский нет структур, которые бы проверяли соблюдение арендатором условий договора, вида деятельности и т. д. В результате становится совершенно обычной ситуация, когда в муниципальном образовании при общей площади нежилых помещений  $S$  ( $m^2$ ) и утвержденной базовой ставке арендной платы в месяц –  $N$  р./ $m^2$ , доходы в месяц составляют вовсе не  $S \times N$ , а приблизительно 20–40% от расчетных.

Отсутствие экономической заинтересованности муниципальных администраций в увеличении доходов от нежилых помещений лишает доходную часть ЖКХ более чем на 40% возможных поступлений.

Рассмотрение антикризисного управления на уровне органов муниципальной власти обусловлено тем, что последняя имеет ряд признаков, присущих государственной власти: наличие обособленного аппарата управления; основанность на законах и иных нормативных актах; установление и сбор налогов; самостоятельное формирование бюджета.

Антикризисное управление на уровне органов местного самоуправления имеет ряд особенностей. Специалисты по муниципальному праву отмечают, что анализ содержания муниципальной власти позволяет сделать вывод о том, что в ней одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное. Поэтому при рассмотрении особенностей антикризисного управления в муниципальных образованиях необходимо отметить сильный социальный аспект, поскольку местная власть обладает более тесной связью с населением.

Интересы органов местного самоуправления при реализации антикризисного управления проявляются в основном при решении следующих вопросов:

1. Вопросы труда и занятости населения. При проведении процедур банкротства ни один орган управления так не заинтересован в недопущении отрицательных социальных последствий (безработица и другие социальные последствия), как органы местного самоуправления.

2. Финансовых вопросов, в частности сбора местных налогов. Уменьшение количества объектов налогообложения (предприятий) сокращает сбор налогов, в том числе и в местный бюджет.

3. Вопросы сохранения социально значимых для территории объектов.

Эти вопросы могут быть решены только при непосредственном участии органов управления муниципальными образованиями в процессе антикризисного управления на территориях.

Процессу разработки основных направлений антикризисного управления в финансовой политике МО должно предшествовать, на наш взгляд, определение комплекса задач, стоящих перед их финансами. При этом функции финансов подразделяются на: производственную и социальную.

Выполняя свою производственную функцию, финансы администрации должны способствовать решению следующих проблем:

- развитию производства, созданию новых рабочих мест и сохранению имеющихся. Решение этих задач, несомненно, приведет к увеличению степени занятости населения и соответствующему снижению безработицы;
- привлечению инвестиций, в том числе в те отрасли, которые являются приоритетными в хозяйственном комплексе данного района.

Социальная функция финансов заключается в обеспечении необходимыми жизненными ресурсами тех групп населения, которые по ряду причин не могут участвовать в процессе материального производства, но должны иметь гарантированный минимальный доход. За последние годы роль социальной функции местных финансов заметно возросла, так как наблюдается тенденция перемещения основного бремени финансирования затрат социального характера в сторону МО.

В этой связи целесообразным представляется создание межрегиональных объединений с целью стабилизации экономического положения на их территориях, социальной защиты проживающего населения, обеспечения его занятости путем сохранения имеющихся и создания новых рабочих мест, снижения уровней неплатежеспособности и социального напряжения.

**Е. Н. Кислицина,  
Г. И. Журухин**

## **РЕЗЕРВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

Качество работы муниципальных институтов власти во многом зависит от рациональности принятой структуры органа управления муниципальным образованием; компетентности, добросовестности, честности, наконец,