Жихарев К.Л.

Развитие муниципальной собственности на основе институциональных преобразований местного самоуправления

Важной особенностью управления муниципальной собственностью является то, что ее приватизация выступает объектом совместного федерального, регионального и местного ведений. В соответствии с действующим законодательством муниципальная собственность может быть приватизирована в порядке, установленном законодательными актами Российской Федерации и республик, входящих в ее состав; правовыми актами автономных образований, краев и областей, а также местных органов представительной власти в пределах их полномочий.

В настоящее время формирование корпуса специального федерального законодательства составляют следующие основные законы:

1) ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года, одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года.

2) ФЗ от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» (СЗ РФ. 1996. № 49 . Ст. 5497).

3) ФЗ от 21июля 1997г. №123-ФЗ«О приватизации госу дарственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3595).

4) ФЗ от 25 сентября 1997 г. №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 39 . Ст. 4464).

5) ФЗ от 8 января 1998 г.№8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224).

Федеральный Закон от 06.10 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», призван унифицировать территориальную организацию местного самоуправления во всех субъектах РФ. В качестве принципа территориальной организации местного самоуправления предлагается закрепить двухуровневую модель, включающую в себя три типа муниципальных образований: муниципальное поселение, муниципальный район и городской округ.

Каждая муниципальная экономическая система взаимодействует в институциональной среде с региональными, государственными и международными структурами рынка, что вызывает объективную потребность анализа использования и создания собственных институтов, помогающих не только использовать достижения других, но и формировать собственный опыт эффективного управления.

Иметь надежную репутацию муниципальной власти стратегиче-

ски выгодно. И потому необходимо четко исполнять долгосрочные обязательства и договоренности, отстаивать принципы, на которых строятся сегодня взаимоотношения с другими субъектами деятельности, органами государственной власти. Это должен быть баланс интересов и взаимовыгодный характер сотрудничества, уважение и доверие. Обязательным успехом стратегических преобразований является четкое разграничение полномочий между представительной и исполнительной властью, создание совместного, работоспособного управленческого механизма. Без наличия консолидированной и эффективной муниципальной власти невозможно решение неотложных городских социально-экономических проблем. Есть только один конструктивный механизм - согласие и сотрудничество. Этот механизм является главным в общей работе муниципальной власти.

Только формирование гражданского общества и завершение институциональных преобразований в сфере отношений собственности обеспечат условия для таких «правил игры», которые будут выражать согласованные интересы основной массы экономических агентов к воспроизводству ресурсного потенциала муниципального образования и поэтому могут быть надежно защищены государством. Поэтому формирующийся в России рынок еще нельзя назвать институтом, способным в полной мере обеспечить координацию и согласование действий экономических агентов. Более того, рынок ни в одном обществе не является единственным институтом, обеспечивающим координацию, а роль нерыночных форм координации тем выше, чем меньше развит рынок.

Сложившаяся в настоящее время институциональная слабость Российской Федерации заключена, скорее, в реализации уже установившейся системы управления, нежели в создании правовой основы для экономической децентрализации. Как и в прочих областях общественной жизни, «правила игры» лишь частично определяются законодательным процессом, который не всегда отличается предсказуемостью и последовательностью.

Становится актуальным развитие межмуниципального самоуправления, предполагающего объединение ресурсов ряда муниципалитетов в целях совместного решения общих социально-экономических проблем. Это может способствовать бесконфликтному решению многих важнейших задач, имеющих место в рамках традиционной системы местного самоуправления, что существенно для расширения социально-экономической базы этого самоуправления. Подобный опыт весьма популярен за рубежом, но еще почти не внедряется в России.

В российской практике законодательное разграничение предметов и полномочий находится в начальной стадии и реализуется в большей мере на местном уровне или субъектов Федерации. Так, в законе Московской области «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области»

детально определены объекты муниципальной собственности, источники ее формирования и порядок отчуждения, установлены полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, определена сфера исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, урегулирован порядок передачи областной собственности в муниципальную, закреплены основы разграничения муниципальной собственности. Таким образом, законом детально проработаны все важнейшие вопросы, касающиеся порядка владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Несмотря на то, что в этом законе имеется ряд противоречий с действующим федеральным законодательством, Московская область является одной из первых, урегулировавших своим законом сложнейший вопрос реализации прав на муниципальную собственность.

Сегодня к стратегическим задачам институционального обеспечения эффективного управления федеральной, региональной и муниципальной собственностью можно отнести:

- структурную и количественную оптимизацию организаций и предприятий государственной и муниципальной форм собственности;
- обеспечение полного и своевременного учета государственной и муниципальной собственности и всех проводимых с ней операций;
- создание единой системы контроля за сохранностью государственной и муниципальной собственности и использованием её по назначению;
- выработку критериев оптимальных решений по распоряжению государственной и муниципальной собственностью;
- повышение инвестиционной привлекательности государственной и муниципальной собственности.

Повышение роли местного самоуправления, наделение их органов новыми полномочиями и функциями требуют в свою очередь соответствующего финансового обеспечения, в котором основную роль играют местные бюджеты. Сущность экономической категории «местный бюджет» в системе экономических отношений проявляется в механизмах, посредством которых собирается и используется фонд денежных средств муниципального образования и которые служат основой эффективного управления всеми видами его собственности.

Не менее важны и шаги по совершенствованию управления бюджетной системой и налогово-бюджетного администрирования, включая меры по повышению эффективности бюджетного процесса, созданию прозрачной и всеобъемлющей системы казначейства, введению в практику конкурентных процедур государственных закупок, принятию более строгих стандартов учета и аудита.

Выделяют два вида бюджетов: текущий бюджет и бюджет развития (инвестиционный бюджет).

Текущий бюджет представляет собой совокупность доходов и расходов органов местного самоуправления, обеспечивающих первоочередные нужды муниципального хозяйства. К ним, прежде всего, относятся расходы по финансированию постоянно действующих хозяйственных структур местного самоуправления. Другими словами, это средства для поддержания функционирования муниципального хозяйства.

Что касается цели деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления, то также можно выделить два вида местного бюджета:

- бюджет, направляемый на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления;
- бюджет, направляемый на исполнение государственных полномочий, которые делегированы органами государственной власти на основе закона органам местного самоуправления. Необходимо выделить основные доходные источники, которыми

располагают органы местного самоуправления. Ими являются:

1. Налоги.
2. Неналоговые поступления.
3. Доходы от собственной хозяйственной деятельности.
4. Муниципальный кредит.

Оптимизация всех источников доходов одна из наиболее стратегических задач в социально-экономическом развитии муниципального образования.

Увеличение налоговых поступлений в бюджет муниципального образования может быть достигнуто с помощью совершенствования действующей налоговой системы путем введения по решению представительных органов местного самоуправления местных налогов.

Введение местного налога на недвижимость на основе рыночной стоимости (вместо существующих сегодня трех налогов на недвижимость: местные - налог на имущество физических лиц и земельный налог и региональный - налог на имущество предприятий) позволит значительно увеличить долю собственных доходов бюджета муниципального образования, т.к. средства от данного налога полностью поступают в доход местных бюджетов.

Сегодня с частных собственников земельных участков и иных объектов недвижимости с целью реализации в первую очередь фискальной функции взимаются имущественные налоги, в состав налогооблагаемой базы которых в той или иной мере входят объекты недвижимого имущества. В настоящее время существуют пять имущественных налогов - земельный налог, налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц, налог на наследование или дарение.

Международный опыт показывает, что налогообложение недви-

жимости может играть не только фискальную функцию, но и функции регулирования эффективного использования отдельных объектов недвижимости и развития территорий в целом. В использовании указанных функций налогообложения недвижимости заинтересованы в первую очередь органы местного самоуправления, отвечающие за планирование и регулирование застройки и землепользования на территории муниципального образования.

Введение местного налога на недвижимость на основе рыночной стоимости позволит не только обеспечить стабильный источник для местных бюджетов, но и создаст эффективный механизм регулирования развития рынка недвижимости на местном уровне и использования территории муниципального образования. Одновременно должны меняться методики определения арендной платы за землю, нежилые помещения, жилье (плата за наем), увязка ее с оценкой рыночной стоимости. Особенно важным является то, что, используя все функции этого налогового инструмента, муниципалитет сможет рационально соотносить результаты его использования: с одной стороны - в целях пополнения местного бюджета, а с другой - в целях развития территории муниципалитета.

Так современная экономическая политика города Ульяновска направлена на обеспечение безусловного роста валового внутреннего продукта (ВВП), роста производительного капитала, поддержку базовых предприятий, включение оборонных производств в выполнение городских заказов. Поддержка и защита производителя независимо от форм собственности со стороны городской власти (разумный патернализм) означает минимизацию дотаций при максимальном привлечении внебюджетных инвестиций. Избирательное снижение налогового бремени с производителей означает, в том числе, освобождение их от содержания социальной сферы и передачу последней на баланс города, а также упрощением способов регистрации предприятий малого бизнеса.

Первые шаги в этом направлении в городе уже предпринимаются:

- организуется ассоциации городских производителей (всех форм собственности) - совокупного субъекта хозяйственной деятельности под патронажем городской власти;
- создан антикризисный Центр при городской администрации;
- организуются малые муниципальные предприятия, НИОКР для выполнения городских пилотных проектов;
- разрабатываются долгосрочные программы городского развития;
- создается целевой бюджетный фонд развития города.

Вся практика развития бюджетного процесса объективно показывает: городу нужна гибкая, максимально самостоятельная финансово-бюджетная политика.

1. Продажу части недвижимости (изношенной, убыточной), невыгодной муниципальной собственности, содержать которую стратегически нерентабельно:

- В качестве основных источниках получения доходов в городскую казну можно выделить: лишняя муниципальная собственность (инвентаризация и ликвидация непрофильных активов);
- старые обветшалые здания и сооружения, требующие капитального ремонта;
- городские «долгострои».
- Эффективную аренду муниципальной собственности.
- Активную работу с должниками (недоимщиками) по налогам, в том числе за счет активизации работы с судами.
- Улучшение работы муниципальных предприятий, снижение внутренних издержек, превращение их из убыточных в доходные.
- Развитие сети платных муниципальных услуг (платные автостоянки, размещение рекламы, платные места торговли, горсправка и т. п.).
- Повышение налоговой нагрузки на материальные активы (налог на имущество, на землю, на аренду, акцизы).

Существуют и иные, не используемые в настоящее время резервы, требующие пристального внимания как со стороны исполнительной, так и представительной городской власти. В настоящее время сформировалась система единого городского муниципального заказа на конкурсной основе, которая по прогнозам позволяет экономить более 10-15% бюджетных средств.