

Муниципальная собственность - стратегический ресурс социально-экономического развития муниципальных образований

Требования, предъявляемые к местному самоуправлению, сегодня достаточно противоречивы. С одной стороны, местная власть по своей природе максимально приближена к населению. Исходя из этого территории муниципальных образований должны быть локализованы, чему соответствует организация местного самоуправления в отдельных населенных пунктах или их небольших группах. С другой стороны, для достижения экономической эффективности деятельности местного самоуправления необходимо наличие достаточных собственных ресурсов (материальных, финансовых, людских, природных), которые, как правило, имеются на относительно больших территориях (не менее существующих районов). Особенно это относится к объектам налогообложения, прежде всего к хозяйствующим субъектам, расположенным по территории неравномерно.

Оценивая состояние местного самоуправления в России сегодня, следует отметить бедственное положение экономики и финансов большинства муниципальных образований, трудности разработки единых социально-экономических механизмов предоставления трансфертов и других форм финансовой поддержки органам местного самоуправления, низкий уровень развития муниципальной инфраструктуры, остроту социальных проблем.

Основными отраслями муниципальной экономики являются жилищно-коммунальное хозяйство, образование и здравоохранение - главные составляющие социальной сферы. Из 240 тысяч организаций и предприятий муниципальной формы собственности в России более 135 тысяч относится к социальной сфере. Численность муниципальных унитарных предприятий достигает 45 тысяч единиц. В промышленности и сельском хозяйстве страны доля муниципального сектора экономики не превышает 1%. Приблизительно на таком же уровне находится данный сектор в общем объеме оборота розничной торговли. И только по объему платных услуг населению рассматриваемый сектор занимает достаточно высокие позиции (15%) и имеет тенденции к увеличению своей доли.

Если в настоящее время сохраняется так называемая «коммунальная» модель муниципального хозяйствования, то в будущем предусматривается переход на рыночные отношения, при которых задачами органов местного самоуправления становятся организация, координация, правовое регулирование, создание условий для предоставления общественных услуг и осуществление собственной хозяйственной деятельности в ограниченных сферах, имеющих, прежде всего, социальное значение. Особую роль в развитии местного самоуправления играет муниципальная собственность,

являющаяся базой для практического воплощения в жизнь функций, возложенных на местное самоуправление. Но, как свидетельствует анализ, доходы от такой собственности составляют весьма скромную долю в доходах местных бюджетов.

Тем не менее, по оценке Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации в целом по регионам отмечается рост эффективности использования муниципальной собственности. Так удельный вес неналоговых денежных доходов от использования муниципальной собственности, в общем объеме доходов местных бюджетов за 2004 год находился на уровне 4,8%. В отдельных регионах Дальневосточного и Сибирского федеральных округов эта доля составляла соответственно до 12,5% и 9%. Структура использования муниципальной собственности по федеральным округам имеет существенные отличия. Так сдача в аренду имущества приносила в 2004 году от 29,8% (ДВФО) до 82,3% (СЗФО) денежных доходов. Продажа имущества - от 3,2% (ДВФО) до 37,3% (УФО). Прибыль от деятельности муниципальных унитарных предприятий - от 0,5% (УФО) до 66,5% (ДВФО). Основным источником пополнения местных бюджетов является сдача в аренду муниципальной собственности, которая должна приносила в 2004 году более 13,5 млрд. рублей (без учета данных по г. Москва), что более чем в полтора раза превышает поступления от аренды федерального имущества.

Располагаемая статистика не позволяет более точно оценить отраслевую структуру основных субъектов хозяйствования муниципального сектора экономики, их вклад в производство товаров и услуг. В то же время, на их содержание расходуется практически весь местный бюджет. Удельный вес расходов местных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство составляет 20-25%, на образование - 20-25%, на здравоохранение - 15%, на промышленность, сельское хозяйство, транспорт, дорожное хозяйство, связь - 20%, на культуру, искусство и кинематографию - 3%. На государственное и местное самоуправление приходится 6,5%, на социальную политику - 6,5-7%.

В связи с этим актуальными вопросами в сфере муниципального управления являются изменение подходов к формированию и исполнению формированию и использованию муниципальной собственности, изменение организационно-правовых форм существующих муниципальных организаций, применение современных форм управления объектами, остающимися в муниципальной собственности.

Состав имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, определяется компетенцией муниципальных образований и необходимостью создания условий для деятельности органов местного самоуправления. Перечень подлежащих передаче в пользование, управление либо в муниципальную собственность объектов имущества, необходимых для осуществления передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, или порядок

определения данного перечня устанавливается, соответственно, федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим наделение органов местного самоуправления этими полномочиями. Таким образом, в муниципальной собственности могут находиться:

- имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, в том числе для принятых на себя органами местного самоуправления самостоятельно или по соглашению между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

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

В процессе реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные районы разрабатывают предложения о передаче части имущества вновь образуемым поселениям, в связи с чем в муниципальную собственность поселений должны быть переданы объекты электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения, водоотведения, обслуживания жилого фонда, оказания ритуальных услуг, места захоронения, уличного освещения.

На фоне новых социально-экономических преобразований следует признать, что реформы, как хозяйственного механизма, так и местного самоуправления идут крайне медленно и болезненно. И дело не только в кризисном и переходном характере российской экономики и общества в целом. Дело в том, что местное самоуправление даже в демократическом обществе должно занимать адекватное ему место и выполнять соответствующие функции в единой исполнительной вертикали государства. Очевидно, обоснованным становится введение многоуровневой системы местного самоуправления, в которой каждый уровень, наделяется собственным объемом компетенций и полномочий. Подобная практика существует во многих зарубежных странах, где даже термин "местное самоуправление" просто отсутствует, а используются такие категории, как, например, местное управление, местное правительство, местные сообщества и т. п. Причем, между местными сообществами различных уровней существует четкое, законодательно отраженное распределение предметов ведения и полномочий.

В целом мировой опыт за последние полвека свидетельствует о том, что та или иная форма собственности сама по себе еще не является решающим условием эффективности производства. Ключевую роль играет вся совокупность макро- и микроэкономических, правовых и социальных факторов, которые создают сопутствующие ими противодействующие силы развития, присущие каждой форме собственности.

Возрастающее внимание органов государственной власти к данным проблемам позволило ускорить процесс разработки и внедрения различных механизмов повышения эффективности вертикали государственной власти. К сожалению, отсутствие системного подхода при их разработке обусловило слабую проработку механизмов их реализации. Кроме того, применение таких механизмов без отлаженной законодательной базы оказалось сильно осложнено.

Резюмируя сказанное о состоянии и механизмах управления муниципальным имуществом, можно сделать общий вывод, что муниципальная собственность, в тех существующих на сегодня видах и в том состоянии, в котором она досталась городским и сельским поселениям в результате массовых «сброса» государственной собственности и приватизации, еще не в состоянии обеспечить все условия для социально-экономического развития муниципальных образований.