

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЗАДАЧИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Д. Г. Васильченко

Воронежский институт экономики и социального управления

Поступила в редакцию 19 октября 2010 г.

Аннотация: рассматриваются основные направления и задачи в области управления муниципальной собственностью. Сформулированы императивы авторского подхода к модернизации управления муниципальной собственностью.

Ключевые слова: муниципальная собственность, экономическая и социальная эффективность, стратегическое и программно-целевое управление, модернизация управления, общественно-частное партнерство.

Abstract: *the main trends and targets of Local Properties Management (LPM) are treated in the publication. Specific approach to LPM upgrading is presented.*

Key words: *local Properties, LPM upgrading, Local government and Businesses cooperation.*

Повышение роли органов местного самоуправления в обеспечении позитивной динамики уровня и качества жизни населения муниципальных образований заметно актуализирует потребность в совершенствовании управления муниципальной собственностью. В связи с этим заслуживает внимания ряд обстоятельств.

Во-первых, нынешний потенциал муниципальной собственности и уровень его реализации заметно ограничивают возможности продуктивного решения вопросов, переданных в компетенцию местным властям. Основные формы проявления такого положения состоят преимущественно из затратного характера объектов муниципальной собственности, устойчиво воспроизводимого дисбаланса доходных источников и расходных обязательств.

Во-вторых, осуществляемые ныне процессы развития местного самоуправления, в том числе подключение частного бизнеса к производству общественных благ, существенно корректируют объем и структуру экономических ресурсов, в управлении которыми участвуют местные органы власти.

В-третьих, несмотря на имеющийся позитивный опыт управления муниципальной собственностью, накопленный в отдельных регионах страны и в местных сообществах развитых стран, доминирующей в российской практике является модель управления, основанная на использовании ограниченного состава форм, методов и инструментов.

Обратимся к работам авторов, исследующих проблемное поле управления муниципальной собственностью. Так, Е. В. Барина, И. Е. Рисин, В. Е. Кирьянчук позиционируют в качестве продуктивного инструмента муниципального управления систему мониторинга экономического и социального развития муниципальных образований. Ее совершенствование они связывают с дополнением применяемой системы индикаторов показателями использования муниципальной собственности, к которым относят показатели доходов, полученных от:

- продажи земельных участков;
- сдачи в аренду имущества (в том числе арендная плата за земли);
- залоговых операций с принадлежащим муниципальному образованию имуществом [1, с.104].

Предложенный этими авторами состав показателей использования муниципальной собственности достаточно избирателен, поскольку дает характеристику использования только некоторых объектов муниципальной собственности.

Р. В. Шагошев связывает перспективы развития муниципальной собственности, во-первых, с повышением эффективности работы уже действующих муниципальных предприятий на основе коммерциализации их деятельности, развития инновационных процессов, применения высоких технологий, эффективной организации производства и труда; во-вторых, с созданием новых предприятий (расширением сети муниципальных предприятий) с целью обеспечения занятости населения муниципального образования и прироста

доходов местного бюджета за счет части прибыли муниципальных предприятий [2, с. 45–50].

На наш взгляд, оценка такой позиции не может быть однозначной. С одной стороны, безусловно, актуализирована потребность в повышении эффективности хозяйственной деятельности муниципальных предприятий, если учесть их нынешнее финансовое положение. С другой стороны, вряд ли экстенсивный путь развития муниципального сектора в современных условиях имеет перспективу. Корректнее говорить о расширении сети не муниципальных предприятий, а предприятий, использующих муниципальную собственность для производства общественных благ.

Л. Рагозина в качестве основных недостатков управления муниципальной собственностью, которые необходимо устранить, называет в том числе: отсутствие единой концепции и целей управления, наличие дублирующих полномочий, смещение публично-властных полномочий и полномочий хозяйствующих субъектов [3].

Нетрудно заметить, что ее точка зрения дополняет спектр процессов совершенствования управления муниципальной собственностью изменениями в институциональных характеристиках субъектов управления (составе реализуемых ими полномочий по распоряжению и пользованию объектами собственности).

И. Н. Аюшева связывает процесс реформирования управления муниципальной собственностью с решением следующих проблем:

- несоответствие материальных и финансовых ресурсов исполняемым обязанностям;
- фактическое отсутствие взаимосвязи органов местного самоуправления и населения;
- отсутствие механизмов взаимодействия и контроля органов государственной власти и органов местного самоуправления [4, с. 120].

Полагаем, что продуктивность процесса совершенствования управления муниципальной собственностью может быть обеспечена реализацией подхода, предусматривающего:

- переход к модели управления, основанной на принципах и инструментальной базе стратегического и программно-целевого управления развитием и использованием муниципальной собственности;
- постановку задач совершенствования управления и определение необходимого экономико-организационного обеспечения вариантов их решения;
- взаимодействие разных субъектов управления (региональные и муниципальные органы власти и

управления, бизнес, менеджмент муниципальных предприятий и учреждений);

- разнообразие форм и инструментов управления процессами развития и использования муниципальной собственности;

- качественные взаимосвязанные изменения в различных функциональных сферах управления муниципальной собственностью (планирование, организация, контроль);

- экономико-организационное обеспечение повышения эффективности использования муниципальной собственности, функционирующей в экономике и социальной сфере.

Стратегическая цель совершенствования управления муниципальной собственностью, на наш взгляд, может быть определена как повышение ее экономической и социальной эффективности.

Полагаем целесообразным выделить прямые и косвенные эффекты достижения такой цели. К первым могут быть отнесены:

- рост объемов и качества услуг, предоставляемых муниципальными предприятиями и учреждениями;

- рост числа рабочих мест в субъектах хозяйствования, использующих объекты муниципальной собственности;

- рост доходов работников предприятий и учреждений, использующих объекты муниципальной собственности;

- увеличение инвестиций, направляемых в экономику и социальную сферу муниципального образования;

- прирост (абсолютный и относительный) неналоговых доходов местного бюджета.

В составе косвенных эффектов оправданно выделить следующие:

- снижение транзакционных издержек частного бизнеса в связи с повышением доступности и качества определенных видов муниципальных услуг (по отводу земельных участков под производственное строительство, регистрации субъектов предпринимательства и др.);

- повышение предпринимательской активности и развитие человеческого капитала населения муниципального образования (в том числе посредством внедрения новых образовательных программ и технологий в муниципальные учреждения образования и вузы, расположенные на территории городского округа);

- усиление ориентации бизнеса, дислоцированного на территории муниципального образования, на инновационное развитие, реализацию конкурент-

ных преимуществ территории (например, посредством стимулирования научно-технических разработок, инициирования и поддержки процессов формирования инновационных кластеров).

Следует отметить, что переход к модели управления, реализующей принципы стратегического и программно-целевого управления, означает:

– во-первых, ориентацию системы управления муниципальной собственностью на решение задач, призванных ограничить действие ее слабых сторон, развить сильные стороны, использовать возможности, имеющиеся в ее внешней среде и понизить уровень негативного воздействия прогнозируемых угроз;

– во-вторых, определение по каждой задаче управления ожидаемых экономических и социальных эффектов, периода их достижения, источников финансирования.

Учитывая результаты проведенного нами анализа современной практики и имеющегося теоретического задела в исследуемой предметной области, а также сформулированные выше императивы авторского подхода к модернизации управления, полагаем выделить в качестве основных направлений совершенствования управления муниципальной собственностью следующие:

1. Совершенствование институционального обеспечения деятельности предприятий и учреждений муниципального сектора.

2. Формирование и расширение сферы действия общественно-частного партнерства (государство – муниципалитет – частный бизнес) в экономике и социальной сфере муниципального образования.

3. Повышение уровня разнообразия инструментов управления муниципальной собственностью, основанное на учете достижений современного зарубежного и российского опыта.

Содержательная характеристика основных мер, реализуемых в рамках первого направления, может быть раскрыта следующим образом.

Современная практика свидетельствует о том, что большинство муниципальных предприятий, являясь коммерческими организациями, не всегда по объективным условиям способны достигать коммерческого успеха. Речь идет о ситуации, когда издержки производства при имеющейся материально-технической базе слишком высоки, чтобы в полной мере быть учтены в цене, предельный уровень которой ограничен реальной платежеспособностью низкодходных групп местного населения.

При этом у муниципалитета есть два варианта действий: либо устанавливать цены на уровне затрат и нормативного уровня рентабельности, а затем посредством целевых бюджетных субсидий компенсировать их повышенный уровень названным группам населения, либо устанавливать цены ниже уровня себестоимости, а затем осуществлять дотирование субъектам хозяйствования.

Для муниципалитета оба варианта с точки зрения величины расхода бюджетных средств равнозначны. Однако для субъекта хозяйствования эти варианты не однозначны, поскольку только первый из них соответствует природе муниципального предприятия как коммерческой организации.

В связи с этим полагаем, что в условиях, когда муниципалитет избирает и устойчиво реализует второй вариант, целесообразным является формирование не унитарных предприятий, а некоммерческих организаций, тем более, что закон предусмотрел их создание для достижения разнообразных социальных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей [5], которые важны и для муниципалитета. Позитивным моментом является достаточно высокий уровень разнообразия форм, в которых могут создаваться некоммерческие организации (некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, социальные фонды и др.).

Это предложение не означает необходимости повального преобразования действующих муниципальных унитарных предприятий в некоммерческие организации. Речь идет как об одном из вариантов действий.

Более широкую сферу реализации должен иметь другой вариант, суть которого в подключении частного бизнеса к процессам распоряжения и пользования имущественными комплексами муниципальных предприятий. Здесь могут быть задействованы уже апробированные в зарубежной практике инструменты трастового управления муниципальными предприятиями, передача последних в концессию, в аренду с инвестиционными условиями. Во всех названных случаях используется потенциал общественно-частного партнерства. Ожидаемыми эффектами при этом могут стать:

– расширение финансовой базы обновления основных фондов предприятий, внедрения ресурсосберегающих технологий (при условии, что получение муниципального имущества в трастовое управление или концессию осуществляется на долгосрочной основе);

– внедрение в практику управления хозяйствующими субъектами современного инструментария менеджмента;

– рост доходов от использования муниципальной собственности.

Рассмотрим ситуацию с муниципальными учреждениями, функционирующими в социальной сфере муниципального образования.

Известно, что одним из вариантов их институциональной трансформации является перевод в статус автономного учреждения. Правовая основа такого процесса создана введением в действие Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Обратим внимание на нормы, существенно расширяющие экономическую самостоятельность и ответственность учреждений, приобретающих следующий статус:

– доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано (п. 8 ст. 2);

– собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества (п. 9 ст. 2);

– автономное учреждение вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника только с согласия своего учредителя (п. 6 ст. 3);

– автономное учреждение вправе привлекать заемные средства (правда, при крупных сделках требуется согласие наблюдательного совета).

Безусловно, предоставление автономным учреждениям более широких возможностей участия в имущественных отношениях призвано сделать их более адаптивными к изменениям конъюнктуры рынка, усилить материальную заинтересованность в результатах деятельности.

Тем не менее реализация такого варианта сопряжена с реальными угрозами развитию социальной сферы муниципального образования, легко прогнозируемыми, если учесть современное состояние значительного числа муниципальных учреждений и возможности их финансирования за счет бюджетных средств.

Речь идет о том, что в большинстве муниципальных образований (городской округ город Воронеж не является исключением) существует

бюджетное недофинансирование. В этой ситуации может оказаться, что учредитель будет вынужден ограничивать объемные параметры своего задания автономным учреждениям, участие в их развитии, ориентируясь на имеющиеся в его распоряжении средства.

Обратим также внимание на то, что автономное учреждение отвечает перед кредиторами всем своим имуществом, за исключением закрепленного за ним недвижимого и особо ценного движимого имущества, а также имущества, приобретенного учреждением за счет выделенных ему собственником средств. Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование как собственники имущества автономного учреждения ответственности по его обязательствам не несут. В этой ситуации возникает вопрос о возможности банкротства автономного учреждения. Но банкротство связано с ликвидацией учреждения как юридического лица и увольнениями работников.

Поэтому при массовом и не селективном применении этого варианта не исключается ряд негативных эффектов: сокращение объемов муниципальных услуг, снижение численности персонала, занятого в муниципальном секторе.

Считаем, что использование такого варианта должно основываться на реализации следующих методических рекомендаций:

– точечной (учитывающей возможности и перспективы конкретного муниципального учреждения) трансформации в автономное учреждение. Очевидно, что такое учреждение должно иметь устойчивое финансовое положение, подготовленный менеджмент, способный работать в новых условиях хозяйствования;

– согласования интересов работников таких учреждений и потребителей услуг;

– усиления контроля со стороны муниципалитета за объемом, структурой и качеством услуг;

– повышения эффективности регулирования тарифов на услуги, оказываемые населению на платной основе (установление предельного уровня тарифов; ограничение темпов их роста);

– учета структуры населения, пользующегося услугами конкретного учреждения (образовательного, медицинского).

В содержательной характеристике основных мер, реализуемых в рамках второго направления, обратим внимание на следующее.

Формирование института общественно-частного партнерства ориентировано, прежде всего, на привлечение бизнеса к инвестиционной и управ-

ленческой деятельности, связанной с объектами муниципальной собственности.

Основа для такого партнерства – согласование интересов государства, муниципалитета и бизнеса. Государство и муниципалитет заинтересованы в росте объемов и улучшении качества предоставляемых населению общественных и частных товаров, производимых с использованием объектов муниципальной собственности. Частный сектор стремится стабильно получать и увеличивать прибыль. Причем стратегически мыслящий бизнес выстраивает свои приоритеты в первую очередь не просто под размер прибылей, а в интересах устойчивости получения доходов.

Каждая из сторон партнерства вносит свой вклад в общий проект. Так, со стороны бизнеса таким вкладом являются: финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству и т.п. Участие предпринимательского сектора в совместных проектах обычно сопровождается внедрением более эффективных методов работы, совершенствованием техники и технологии.

Заметим, что по мере развития общественно-частного партнерства муниципалитет может сместить акценты своей деятельности с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов отрасли на административно-контрольные функции.

Привлечение частного бизнеса способствует расширению круга лиц и организаций, прямо заинтересованных в разработке и реализации инвестиционных программ развития экономики и социальной сферы муниципального образования. При этом открываются возможности значительной экономии бюджетных средств за счет сокращения непосредственного участия государства и муниципалитета в производстве общественных услуг за счет передачи его в руки частного партнера.

Конечно, привлечение крупного и среднего бизнеса к решению задач повышения уровня доступности и качества товаров и услуг, производимых с использованием объектов муниципальной собственности, потребует использования региональными и местными властями разнообразных форм, в том числе проектное финансирование, основанное на долевом участии государства, муниципалитетов и инвесторов, предоставление налоговых и иных льгот, применение де бюрократизированных процедур отвода земельных участков под строительство и др.

Возможен и другой вариант, при котором муниципалитет передает действующее предприятие (учреждение) в концессию частным лицам, под которой понимается система отношений, а именно: общественная власть поручает третьей стороне (частной или смешанной компании) управление объектами инфраструктуры или другими общественными службами при условии принятия на себя этой стороной предпринимательского риска и обязанностей по эксплуатации оборудования.

Следует особо подчеркнуть, что концессионеры за счет собственных инвестиций обеспечивают модернизацию материально-технической базы, внедрение новых технологий и тем самым создают условия для повышения уровня доступности и качества услуг.

Благоприятные возможности для перехода к концессионным соглашениям между местным самоуправлением и частными лицами открываются в связи с принятием Государственной Думой Федерального закона от 15 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Важным направлением действия общественно-частного партнерства является, на наш взгляд, формирование институциональной среды, активизирующей процессы интеграции субъектов хозяйствования разных форм собственности. В этом контексте особое значение имеют процессы кластеризации, участником которых, наряду с государственными и частными структурами, могут стать муниципальные организации.

По нашему мнению, отдельные муниципальные учреждения образования могут стать участниками кластеров при формировании ими устойчивых связей с конкурентоспособными предприятиями, образующими ядро кластеров, выступающими в качестве будущих работодателей рабочих кадров.

Участие муниципальных предприятий и учреждений в кластерах позволит создать благоприятные условия для повышения их инвестиционной привлекательности, расширить круг субъектов, заинтересованных в их эффективной деятельности, в конечном счете будет способствовать росту результатов их деятельности.

В содержательной характеристике основных мер, реализуемых в рамках третьего направления, обратим внимание на ряд моментов.

1. Внедрение стратегического управления муниципальной собственностью сопряжено с реализацией следующих принципов:

– соучастия в разработке стратегических планов развития муниципальной собственности, наряду с

муниципалитетом, хозяйствующих субъектов, деятельность которых основывается на использовании ее объектов, потенциальных инвесторов, крупного бизнеса, заинтересованных в развитии социальной и производственной инфраструктуры муниципального образования;

– обеспечения баланса интересов властных структур разных уровней (региональный, муниципальный) и представителей бизнес-сообщества, являющихся участниками общественно-частного партнерства, действующего в экономике и социальной сфере муниципального образования;

– динамического соответствия параметров системы управления требованиям изменяющейся внешней среды, достигаемого посредством качественных преобразований, учитывающих инновации, апробированные в современной зарубежной и российской практике.

2. Формирование эффективной системы мониторинга процессов развития муниципальной собственности и системы управления ею потребует, прежде всего, дополнения состава индикаторов, используемых в региональной и муниципальной статистике, следующими:

– число муниципальных унитарных предприятий (раздельно: казенных и использующих режим хозяйственного ведения) по видам экономической деятельности;

– число хозяйственных обществ, в которых муниципалитет имеет акции (доли), их распределение по видам экономической деятельности;

– число интегрированных структур с участием муниципальных организаций (предприятий, учреждений);

– стоимость основных фондов муниципальных предприятий (по видам экономической деятельности);

– стоимость основных фондов муниципальных учреждений (по видам экономической деятельности);

– степень износа и коэффициенты обновления основных фондов муниципальных предприятий;

– уровень использования среднегодовой производственной мощности муниципальных предприятий;

– финансовые результаты деятельности муниципальных предприятий (сальдированный финансовый результат, рентабельность продукции и активов);

– удельный вес убыточных муниципальных предприятий;

– численность занятых на муниципальных предприятиях (в разрезе видов экономической деятельности).

3. Решение задачи стимулирования притока инвестиций, необходимых для обновления основных фондов, используемых в муниципальном секторе, сопряжено с использованием разнообразного инструментария. Наряду с уже известными (трастовое управление, аренда с инвестиционными условиями, концессия и др.) в этот состав могут быть включены следующие:

– разработка и реализация муниципальных и региональных программ, ориентированных на модернизацию отраслей производственной и социальной инфраструктуры муниципального образования;

– долевое (с участием государства, муниципалитета и частного бизнеса) финансирование инвестиционных проектов в экономике и социальной сфере муниципального образования;

– финансирование инвестиционных проектов в производственной инфраструктуре муниципального образования с использованием ресурсов институтов развития (федерального и регионального инвестиционных фондов, фондов венчурного финансирования);

– PR-компания инвестиционной привлекательности видов экономической деятельности, осуществляемой с использованием объектов муниципальной собственности для производства общественных и частных товаров (проведение конференций для потенциальных инвесторов, адресная рассылка информации по инвестиционным возможностям и др.);

– договоры о стратегическом партнерстве ведущих муниципальных предприятий и учреждений (производственных, образовательных, медицинских) с крупнейшими бизнес-структурами региона и муниципального образования;

– аутсорсинг, при котором муниципалитет передает выполнение отдельных хозяйственных функций частным структурам при получении ими права использования объектов муниципальной собственности.

Полагаем, что названные направления совершенствования управления муниципальной собственностью, предложенная нами содержательная характеристика основных мер, реализуемых в их рамках, являются инвариантными для значительного числа крупных и средних городов страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Барина Е. В.* Развитие экономической основы местного самоуправления / Е. В. Барина, И. Е. Рисин, В. Е. Кирьянчук. – Воронеж : ВГПУ, 2009.

2. *Шагошев Р. В.* Повышение эффективности управления муниципальной собственностью и роли малого бизнеса в экономической жизни общества / Р. В. Шагошев // Гуманитарные и социальные науки. – 2007. – № 5.

3. *Рогозина Л.* Проблемы формирования муниципальной собственности в свете реформы местного са-

моуправления / Л. Рогозина // Вопросы местного самоуправления. – 2006. – 10 января [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.urbanecomics.ru/texts.php?folder_id=197.

4. *Аюшева И. Н.* Проблемы формирования муниципальной собственности / И. Н. Аюшева // Вестник Бурятского государственного университета. – 2009. – № 2.

5. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ. – Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский институт экономики и социального управления

Васильченко Д. Г., аспирант кафедры региональной экономики и менеджмента

E-mail: dimkin@box.vsi.ru

Тел.: 8-920-463-45-18

Voronezh Institute of Economics and Social Management

Vasilchenko D. G., Post-graduate Student of the Regional Economics and Management Department

E-mail: dimkin@box.vsi.ru

Tel.: 8-920-463-45-18