

МЕНЕДЖМЕНТ

И.С. Филиппенко

К вопросу о критериях и факторах эффективного управления муниципальной собственностью

Проблема эффективного управления муниципальной собственностью на основе стратегического партнерства и муниципального взаимодействия исследована недостаточно, а поэтому в настоящее время приобретает особую актуальность. Организация эффективного управления муниципальной собственностью предполагает создание единого методологического подхода к управлению последней на всех уровнях власти.

В рамках обозначенной проблемы необходимо определить сущность категории «эффективное управление муниципальной собственностью».

Исходным пунктом для понимания экономического содержания категории «собственность» является определение понятия «присвоения» средств производства и (или) продуктов труда социально определенным агентом экономического процесса.

Следует заметить, что в результате переходного периода сложилась система отношений собственности, которая в определенной степени трансформировалась и выделились уровни субъектов хозяйствования (в частности микроуровень, мезоуровень, макроуровень).

Под эффективным управлением муниципальной собственностью (ЭМС) понимается комплекс мероприятий, ориентированный на управление системой взаимоотношений субъ-

ектов муниципальной собственности и субъектов хозяйствования на основе реализации муниципальных и общественных интересов [1, с. 56].

Данное определение позволяет выделить факторы эффективного управления муниципальной собственностью [3, с. 63]:

1. *Целевая направленность.* Эффективное УМС – это комплекс мероприятий, осуществляемый муниципальным собственником, потому что объекты муниципальной собственности (МС) передаются органам местного самоуправления.

2. *Сущностные характеристики объекта УМС.* Помимо муниципального имущества объектом управления являются взаимоотношения субъектов муниципальной собственности и субъектов хозяйствования, определяющих эффективность УМС.

3. *Состоятельность субъектов муниципального хозяйствования.* Достижение целей эффективного УМС осуществляется через определение и реализацию таких способов воздействия органов местного самоуправления на процессы формирования, использования и развития муниципальной собственности, которые способствуют экономическому росту территории, повышению качества жизни на данной территории и удовлетворению потребностей жителей данного муниципального образования.

С целью определения задач эффективного УМС необходимо выявить основные проблемы, которые возникают в современной практике муниципального управления. Тот факт, что в данном процессе сталкиваются интересы многих субъектов (государственных, региональных, муниципальных органов власти, предприятий муниципального хозяйства (МХ) и в первую очередь населения), говорит об актуальности их определения и дальнейшего разрешения [6, с. 15]. Для упрощения анализа данных проблем, на наш взгляд, можно предложить их

систематизировать на основе классификатора – структуры муниципальной собственности.

На процесс формирования эффективного управления муниципальной собственностью оказывают влияние факторы, которые можно классифицировать следующим образом [7, с. 78]:

- мегасреды;
- внешней макросреды;
- внешней микросреды.

Мониторинг выделенных групп неконтролируемых факторов внешней среды позволяет собственникам муниципального уровня оптимально формировать модель менеджмента.

Кроме того, проблемы, связанные с построением эффективного управления муниципальными предприятиями и учреждениями (МУП), предполагают их классификацию по:

- субъектам управления, оказывающим воздействие на работу МУП;
- функциональному значению выделенных факторов.

В рамках данного аспекта рассмотрим выделенный подход более подробно. Предварительно выделим причины, тормозящие эффективное построение модели управления муниципальной собственностью [4, с. 23].

1. Причины, обусловленные политикой федеральных и региональных органов власти:

- наличие значительного количества льготных категорий по оплате жилищно-коммунальных, транспортных и других услуг, установленных федеральными законами (в целом по стране действуют 156 видов льгот для 236 категорий населения);
- передача в муниципальную собственность большого числа ведомственного жилищного фонда, объектов социальной сферы и инженерного обеспечения городов в процессе приватизации государственных предприятий;

– рост цен и тарифов на услуги государственных естественных монополий:

– электроэнергия, газ, железнодорожные перевозки.

Зачастую повышение цен происходило в середине финансового года, когда все местные бюджеты и сметы расходов муниципальных предприятий были сверстаны и утверждены. Этот факт играет главную роль в увеличении кредиторской задолженности МУП перед поставщиками ресурсов.

2. Причина кризисного положения МУП связана с действиями самой муниципальной власти, которая, находясь в сложной экономической ситуации, вынуждена перекладывать на МУП большое количество нефинансируемых услуг и устанавливать значительные размеры отчисления от прибыли МУП в городской бюджет.

Местные органы власти, конечно, должны управлять муниципальной собственностью в интересах местного сообщества, но это, в свою очередь, накладывает новые ограничения. Поэтому следует выделить специфическую отраслевую структуру муниципальной собственности, то есть муниципальные объекты, которые сосредоточены, главным образом, в отраслях, не выгодных для частного капитала, где прибыли может не быть вообще или она совсем незначительная. Кроме того, использование муниципальных предприятий в качестве рычага муниципального регулирования экономики определяет политику капиталовложения, цен, занятости через цели экономического развития МО в области муниципальной структуры.

Муниципальные организации и учреждения вынуждены брать на себя значительные социальные расходы на фирменные пенсии, социальные пособия, строительство и т. д. Однако муниципалитеты не всегда заинтересованы в развитии своей доходной базы, что обуславливает пассивность в формировании и поддержании конкурентной среды развития МО из-за неразвитости инвестиционного рынка услуг, неэффективнос-

ти тарифной политики, консерватизма в развитии социальной сферы, появления новых конкурентов из частного бизнеса.

3. Причины, связанные с деятельностью самих МУП, которые объективно не заинтересованы в экономном расходовании ресурсов и повышении своей рентабельности по ряду обстоятельств:

- большинство МУП выполняют либо общественные, либо социально значимые услуги и поэтому получают защиту со стороны муниципальных органов власти от рыночной конкуренции и дотации из бюджета. В результате указанные предприятия приобретают черты территориальной монополии;

- сложившаяся система управления муниципальными предприятиями снижает требования к компетентности директоров как менеджеров и способствует выработке более «чиновничьих» навыков – умения ладить с начальством, учитывать межличностные связи и т. д.;

- отсутствует действенная система стимулирования деятельности муниципальных предприятий. Так, если в результате своей деятельности они получают экономию в ресурсах, то последние будут либо изъяты в форме недоплаты разницы в ценах на услуги МУП из местного бюджета, либо отнесены к прибыли и практически полностью уйдут в уплату налогов или в счет погашения кредиторской задолженности;

- формирование тарифов монополий происходит затратным методом. Планирование, учет и калькулирование затрат на жилищные услуги осуществляются с позиции определения расходов жилищной организации и не связаны с расходами на управление и содержание объекта недвижимости;

- высокий уровень дебиторской задолженности, особенно предприятий ЖКХ, объясняется низкой рентабельностью муниципальных предприятий и учреждений.

Низкая результативность управления местными финансами, вызвана следующими причинами:

1. Не установлены минимальные социальные стандарты, социальные нормы и нормативы (в расчете на одного жителя по территориальным зонам), что усложняет расчет минимальных местных бюджетов, так как до сих пор нет системы таких социально ориентированных нормативов, утвержденных Правительством РФ. Минимально необходимая норма расходов (финансовых) как денежное выражение социальных норм (натуральных), в отличие от последних, в условиях рыночных отношений имеет большую дифференциацию в разрезе территориальных образований (и они не обладают такой же финансовой стабильностью). В новых условиях на подобные нормы можно ориентироваться лишь селективно.

2. Не определен порядок расчета затрат на исполнение органами местного самоуправления переданных государственных полномочий на выплату компенсаций, необходимых в связи с решениями органов государственной власти. Поэтому на практике они устанавливаются исходя из финансовых возможностей, то есть в приоритетном порядке финансируются расходы субъектов РФ, а оставшиеся средства распределяются между местными бюджетами.

3. Ежегодно изменяются нормативы отчислений от регулирующих налогов при установлении пятилетнего срока закрепления за местными бюджетами фиксированной доли регулирующих доходов. Органы местного самоуправления не всегда имеют полную информацию об этих нормативах и размерах региональных бюджетных трансфертов, сроках их перечисления. При этом сроки отчислений от федеральных и региональных налогов меняются несколько раз в год. Так, за 2004–2009 гг. доля налоговых доходов в бюджете МО «Ейский район» снизилась с 91,8 до 85,6% и имеет следующую динамику (см. таблицу). Как следствие, бюджет МО только за счет уменьшения налога на доходы физических лиц в 2005 г. недополучил более 53,5 млн руб. Более того, в 2009 г. норматив отчислений налога на доходы физических лиц еще был снижен до 48%, а

также был отменен налог с продаж, что увеличило потери бюджета МО «Ейский район» на 30 млн руб.

Таблица

Изменение ставок и нормативов отчислений от регулирующих налогов в бюджет МО «Ейский район» в течение 2004–2009 гг., %

Вид налога	Годы					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
На прибыль организации	0,38	21,4	2	2	2	-
На доход физических лиц	42	41,98	75,6	75,6	50	30
На добавленную стоимость	7,8	-	-	-	-	-
На имущество предприятий	50	50	100	100	64	50
Налог с продаж	60	60	60	60	60	60

Таким образом, дотационность многих муниципальных образований приводит к тому, что последние не заинтересованы в совершенствовании модели менеджмента на данной территории, снижении затрат, повышении качества жизни. В современных условиях рост доходности МО сопровождается перераспределением части его дополнительного дохода в пользу дотационных территорий и снижением отчислений в местный бюджет.

Сфера управления муниципальной собственностью связана с деятельностью органов МСУ в отношении предприятий, учреждений и организаций, находящихся на территории МО. Согласно Гражданскому кодексу (ст. 215) имущество, принадлежащее по праву собственности МО, может быть разделено на две части:

- закрепленное за муниципальными предприятиями, учреждениями;
- не закрепленное за муниципальными предприятиями.

Органы МСУ создают предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, ре-

шают вопрос об их ликвидации и реорганизации. Осуществляя управление предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности, органы МСУ:

- определяют миссию, цели, условия и порядок их деятельности;

- осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги);

- утверждают их уставы;

- назначают и увольняют руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций, строят взаимоотношения с ними на контрактной основе согласно трудовому законодательству;

- заслушивают отчеты этих руководителей (в том числе – директоров муниципальных предприятий, менеджеров).

Проблема включения МСУ во взаимоотношения с хозяйствующими органами, расположенными на территории МО и не находящимися в муниципальной собственности, решается весьма неопределенно.

Не раскрыт механизм их координации. Более определенно выглядит способ управления муниципальной собственностью – муниципальный заказ, то есть договор органа МСУ с не подчиняющимися ему хозяйствующими субъектами на выполнение определенных работ, финансируемых за счет средств МСУ, с использованием для этих целей собственных материальных ресурсов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет муниципальный заказ как совокупность муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, обеспечиваемых за счет средств муниципального бюджета.

Содержание муниципального заказа включает:

- благоустройство территории;

- коммунальное обслуживание населения;

- строительство и ремонт объектов социальной инфраструктуры;
- производство продукции;
- оказание услуг, необходимых для удовлетворения социально-бытовых потребностей населения.

Вопросы управления муниципальной собственностью связаны также с организациями (малого бизнеса) и их подразделениями на территории МО, взаимоотношения с которыми регулируются непосредственно федеральным законодательством. На местное самоуправление возлагаются обязанности содействовать развитию их деятельности, оказывать помощь и поддержку в осуществлении стоящих перед ними задач.

Оценивая в целом проблему управления муниципальной собственностью, можно отметить объективную потребность в создании экономически и логически выверенной системы критериев, в соответствии с которой муниципальная собственность будет управляться эффективно и под контролем общества (то есть населения данной территории). Реформирование муниципальной собственности должно проводиться с учетом формирования и функционирования региональной или государственной собственности.

Таким образом, все вышеизложенное предполагает постановку вопроса о необходимости создания единого методологического подхода к эффективному управлению муниципальной собственностью на всех уровнях власти.

Практически все законодательные и нормативные правовые акты трактуют эффективное управление муниципальной собственностью как процесс принятия решений о выборе формы использования объекта.

С научной точки зрения управление муниципальной собственностью – это совокупность эффективных действий собственника (управляющего), направленных на сохранение основных качеств объекта собственности или ее приращения; целенаправленное воздействие на объекты собственности и

субъекты их использования в интересах МО, связанное с установлением правил, условий использования муниципальной собственности, достижением поставленных целей с учетом общественных ценностей [5, с. 89]. Подобная формулировка предполагает формирование и реализацию программ эффективного управления собственностью МО. Обобщая отечественный и зарубежный опыт в сфере эффективного управления, мониторинг выделенных групп неконтролируемых факторов внешней среды позволяет собственникам муниципального уровня оптимально формировать алгоритм действий по построению программы муниципального управления, где основными разделами программ могут быть следующие [6, с. 77].

1. Анализ существующей модели управления муниципальной собственностью и основные результаты ее использования на территории МО.

2. Формирование задач эффективного управления муниципальной собственностью на территории МО.

3. Разработка основных принципов и направлений развития модели эффективного управления муниципальной собственностью.

4. Определение способов и методов управления собственностью МО с указанием:

- перечня имущества, передаваемого в доверительное управление, аренду, безвозмездное пользование либо используемого при создании муниципальных унитарных предприятий и учреждений, фондов и некоммерческих организаций;

- перечня имущества, подлежащего зачислению в муниципальную казну (включая объекты, предназначенные для формирования залогового фонда) либо закреплению за муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями;

- пакетов акций, находящихся в муниципальной собственности, используемых для создания дочерних компаний.

5. Выделение особенностей управления отдельными видами собственности МО – муниципальными унитарными предприятиями, муниципальными учреждениями, пакетами акций, долями (паями) муниципального образования в уставных капиталах хозяйственных обществ (товариществ), недвижимым имуществом (в том числе памятниками истории и культуры), земельными участками, природными ресурсами, финансовыми средствами МО – средствами местного бюджета, внебюджетными фондами, муниципальными ценными бумагами, а также объектами социально-культурной сферы, казенным имуществом.

6. Активизация муниципальной инвестиционной деятельности и развитие фондового рынка.

7. Прямые методы регулирования инвестиционной деятельности (бюджетное финансирование производственной и социальной сферы, в том числе целевые муниципальные программы, механизмы инвестирования отдельных перспективных проектов, инвестиционные конкурсы).

8. Косвенные методы регулирования инвестиционной деятельности (инвестиционный налоговый кредит, долгосрочное кредитование, ипотека, лизинг, содействие созданию финансово-промышленных групп, государственные гарантии (залоговый фонд) и т. д.).

9. Развитие фондового рынка корпоративных ценных бумаг (инфраструктура, защита инвесторов, содействие выходу на зарубежные фондовые рынки).

10. Движение собственности, в том числе приватизация, национализация, передача собственности с одного уровня управления на другой (федеральный, региональный, муниципальный) с указанием основных видов имущества, которое предполагается приобрести в муниципальную собственность, включая ценные бумаги и имущественные права, а также основных видов муниципального имущества, подлежащего от-

чуждению, приватизации, безвозмездной передаче в собственность другим лицам.

11. Демонополизация и развитие конкурентной среды, включая прямое воздействие на монополистов, меры по формированию конкуренции и развитию рынка товаров и услуг.

12. Совершенствование механизма санации, внешнего управления, банкротства, в том числе уточнение критериев несостоятельности.

13. Анализ, планирование, организация, учет и контроль муниципальной собственности.

14. Территориальная информатизация процесса эффективного управления муниципальной собственностью.

15. Прогноз доходов от эффективного управления муниципальной собственностью (основные виды и предполагаемый размер доходов от арендной платы, отчислений от прибыли муниципальных унитарных предприятий, дивидендов и процентов по ценным бумагам, находящимся в муниципальной собственности, доходы от размещения муниципальных ценных бумаг и др.).

16. Прогноз расходов, связанных с эффективным управлением муниципальной собственностью (основные виды и предполагаемые размеры доходов, включая оценку и страхование, обеспечение ее содержания и сохранности, организация учета, проведение инвентаризации и аудиторских проверок, оплата услуг по приобретению имущества в муниципальную собственность, услуг доверительных управляющих, уполномоченных банков и уполномоченных депозитариев, выпуск и размещение муниципальных ценных бумаг).

17. Предполагаемое увеличение или уменьшение размера муниципального долга и возможные меры по его погашению.

18. Перечень нормативных актов, принятие которых необходимо для реализации программы.

Естественно, что в зависимости от размера МО, его экономических, социальных характеристик объем, структура и

содержание действий в алгоритме формирования программы могут меняться.

В настоящее время насущно необходимой становится проблема адаптивного управления муниципальной собственностью и подготовки соответствующих кадров. Представляется, что с этой целью необходимо провести классификацию объектов собственности в целях управления, выявить типовые процедуры, выполняемые муниципальными служащими в области маркетинга территорий, мониторинга, планирования, организации использования, контроля, учета и аудита, а также разработать перечень типовых решений с пакетом требуемых документов.

Список литературы

1. Бузгалин, А.В. Региональная экономика [Текст]: учебник / А.В. Бузгалин. М.: Юристъ, 2008.
2. Бляхман, Л.С. Основы функционального и антикризисного менеджмента [Текст] / Л.С. Бляхман. СПб.: Дело, 2008.
3. Валайцев, С.В. Оценка бизнеса и управление стоимостью предприятия [Текст]: учебник / С.В. Валайцев. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
4. Виссема, Х. Стратегический менеджмент [Текст] / Х. Виссема. М.: Финпресс, 2009.
5. Дойль, П. Маркетинговое управление и стратегии [Текст] / П. Дойль. СПб.: Питер, 1998.
6. Ефремов, В.С. Стратегия бизнеса. Концепции и методы планирования [Текст] / В.С.Ефремов. М.: Финпресс, 2008.
7. Фатхутдинов, Р.А. Конкурентоспособность организации в условиях кризиса: экономка, маркетинг, менеджмент [Текст] / Р.А. Фатхутдинов. М.: Маркетинг, 2007.