

Солонченко И.В.
(Каменский район)

Муниципальная собственность как материальная основа муниципальной власти

Развитие местного самоуправления, его функционирование предполагают наличие определенных условий и предпосылок: финансово-экономических, организационных, правовых и др. Существуют ли они в современной России? В той мере и в том объеме, которые необходимы для эффективной деятельности местной власти — скорей всего, нет. Хотя, конечно, надо признать, что сделано много: созданы муниципальные образования, располагающие своими муниципальными органами, собственностью, бюджетами, имеется правовая основа деятельности местного самоуправления и т.д. Однако надо иметь в виду, что эффективность местного самоуправления обусловлена во многом общим состоянием экономики государства, его финансов, состоянием и уровнем развития демократии, институтов гражданского общества. Во всех этих сферах сегодня у государства и общества по-прежнему достаточно много проблем, что не может не отражаться и на местном самоуправлении. Сохраняющееся сегодня несоответствие финансово-экономических ресурсов задачам и полномочиям местного самоуправления во многом дискредитирует саму идею местного самоуправления, подталкивая к выводу о порочности модели местного самоуправления, сложившейся на основе конституционных положений¹. Кроме того, надо учитывать, что даже наличие необходимых финансово-экономических, организационно-правовых и других институтов еще не может само по себе обеспечить действенность и реальность местного самоуправления.

¹ Фадеев В.И. О реформе местного самоуправления / Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации. - Ростов-на-Дону, Изд. Дом «Проф-Пресс», 2008. С. 11-28

Эффективность местного самоуправления во многом зависит от его финансово-экономической базы, основным компонентом которой является муниципальная собственность, представляющая собой сочетание, во-первых, хозяйственного комплекса (как производственно-экономический компонент), а во-вторых, экономического потенциала местного сообщества (социально-экономический компонент).

Обособление местного самоуправления повлекло за собой создание соответствующей системы хозяйственных отношений, которая явилась экономической основой этой формы народовластия. В результате отделения местного самоуправления от государственного управления и децентрализации экономики произошло выделение муниципальной собственности как особой формы собственности, отличной как от частной, так и от государственной.

Характерными особенностями муниципальной собственности являются:

1) непосредственная связь данной собственности с интересами местного сообщества; 2) воплощение в ней особой совокупности экономических отношений между человеком и властью; 3) отнесение ее к разновидности публичной (общественной) собственности; 4) муниципальная собственность является основным инструментом социальной защиты и поддержки населения территории муниципального образования.

В соответствии с действующим законодательством муниципальная собственность выступает основополагающим признаком муниципальных образований и играет важную роль в механизме регулирования социально-экономических отношений на территории муниципальных образований. Муниципальная собственность является материальным выражением муниципальной власти, призванной обеспечить основы жизнедеятельности населения муниципального образования. Именно наличие муниципальной собственности у муниципального образования является необходимой предпосылкой реализации самоуправленческих начал его жителями, основой

саморазвития муниципального образования как социально-экономического комплекса, формирования самоуправляемого территориального коллектива². Муниципальная собственность - ключевой элемент муниципальной экономики. Именно она лежит в основе удовлетворения общественных потребностей населения муниципального образования³. Муниципальная собственность является ресурсной основой выполнения функций местного самоуправления, служит для эффективного осуществления полномочий органами местного самоуправления и решения ключевых проблем жизнеобеспечения населения, позволяет оказывать услуги населению, получать дополнительные доходы и снижать расходы местного бюджета, способствует созданию благоприятной социальной обстановки и решению социальных задач на территории муниципальных образований⁴.

Исследователи предлагают различные определения муниципальной собственности, подчеркивая ее характерные особенности. Е.Г. Шаломенцева дает определение, как думается, наиболее полно отражающее природу и содержание муниципальной собственности: это самостоятельная форма собственности, особый вид публичной (общественной) собственности, представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих между органами местного самоуправления (их представителями) в процессе реализации ими социально-экономических функций и иными субъектами экономической деятельности и обеспечивающих условия сохранения и воспроизводства объектов жизнеобеспечения муниципального образования в целях удовлетворения приоритетных потребностей местного сообщества⁵.

² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 3-е изд. М.: ООО «Издательство «Проспект», 2008. С. 422.

³ Экономика муниципальных образований: Учеб. пособие / Под общ. ред. проф. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ "МарТ"; Ростов н/Д: Издательский центр "МарТ", 2005. С. 206.

⁴ Управление муниципальным имуществом: Учеб. пособие для преподавателя. М.: АНХ, 2007. С. 7.

⁵ Шаломенцева Е.Г. Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 7.

Экономическое и социальное развитие неразрывно взаимосвязаны на всех уровнях социально-политической организации общества и государства, включая муниципальный. Поэтому, как отмечается в Европейской Хартии городов (принята Постоянной Конференцией Местных и региональных Органов Власти Европы Совета Европы 18 марта 1992 года), «Непрерывное развитие, т.е. установление равновесия между экономическим развитием ... и социальным развитием должно быть главной целью экономического роста городов».

Эти положения Хартии позволяют отнести местное самоуправление не столько к политической, сколько к социально-экономической сфере, экономическое значение которого состоит в повышении эффективности местного хозяйства, а социальное — в удовлетворении потребностей населения муниципального образования. К последнему можно добавить еще занятость, доходы населения и финансовое благополучие муниципального образования.

Сама суть местного самоуправления такова, что его органы и население непосредственно призваны самостоятельно решать хозяйственно-экономические, социально-культурные, жилищные, транспортные и иные вопросы местного значения, от которых решающим образом зависят условия реализации прав граждан, проживающих на территории муниципального образования.

Отличие муниципальной собственности от собственности государственной состоит в специфике задач, решаемых в процессе управления объектами собственности. Если задачи, решаемые в процессе управления государственной собственностью, носят общегосударственный характер, то в процессе управления муниципальной собственностью решаются «приземленные» задачи социально значимого характера. Сущность и назначение муниципальной собственности предполагают, что целью управления ее объектами является решение вопросов местного значения, т.е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Субъекты, реализующие право владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, действуют в публичном интересе, установленном их компетенцией и полномочиями.

Управление муниципальной собственностью представляет собой деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности в целях максимального обеспечения социально значимыми услугами населения муниципального образования, осуществляемую в форме принятия нормативно-правовых актов, организации их осуществления и контроля за их исполнением.

В практике управления муниципальной собственностью новый этап характеризуется потребностью в упорядочении ее объектов, использования и совершенствования механизма управления имущественным комплексом муниципальных образований. Целью такого управления является повышение качества предоставления муниципальных услуг населению на основе муниципального имущества.

Формулировки вопросов местного значения предполагают различные методы управления. В одних случаях органы местного самоуправления обеспечивают предоставление услуг населению, что возможно на основе административных методов воздействия на субъекты управления, т.е. путем создания муниципальных предприятий и учреждений. В части иных вопросов местного значения органы местного самоуправления организуют предоставление услуг, что возможно не только через организации муниципальной собственности, но и через иные хозяйствующие субъекты. Решение ряда других вопросов местного значения достигается на основе создания условий для предоставления определенных услуг населению. Следовательно, деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на формирование необходимой инфраструктуры, способствующей

развитию малого и среднего предпринимательства отдельных сегментов экономики муниципального образования. В зависимости от формулировки решается вопрос о возможности нахождения тех или иных объектов в муниципальной собственности.

Необходимо реформирование системы муниципального управления. Рассматривая имущественный комплекс муниципального образования в качестве объекта управленческих инноваций, а также в целях формирования механизмов муниципально-частного партнерства, создания определенных предпосылок для инвестирования в объекты муниципальной собственности, предлагаются:

- реализация мер по изменению организационно-правовой формы действующих муниципальных унитарных предприятий и изменение правового режима использования объектов муниципальной собственности в целях последующего предложения потенциальным инвесторам участия в данных обществах;

- разработка механизмов передачи объектов муниципальной собственности в концессию, формирование иных договорных отношений с частными инвесторами, частичная приватизация объектов муниципальной собственности в случаях, в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством и приняты на основе избранной концепции муниципальных правовых актов;

- создание автономных учреждений с закреплением за ними объектов муниципальной собственности на праве оперативного управления; реорганизация бюджетных учреждений в автономные некоммерческие организации с передачей муниципального имущества в собственность некоммерческих организаций;

- совершенствование тарифной политики, направленное на постепенный переход к полной оплате стоимости услуг с одновременной адресной помощью социально уязвимой части населения⁶.

Степень самостоятельности, самодостаточности местного самоуправления, безусловно, определяется экономической состоятельностью органов местных сообществ и способностью органа местного самоуправления достигать такой состоятельности. Сегодня органы местного самоуправления достаточно активно включились в хозяйственно-распорядительную деятельность, но ее результаты еще настолько противоречивы, что пока трудно сделать однозначный вывод об их экономической состоятельности.

Для нас очевидно, что сформированная государством система местных налоговых сборов, закреплённая в действующем Налоговом кодексе, настолько несовершенна, что не обеспечивает экономическую состоятельность местного самоуправления. Здесь необходимо изменить систему координат, и только в этом случае можно рассчитывать на цивилизованное развитие гражданской инициативы, которая, с нашей точки зрения, должна лежать в основе функционирования системы местного самоуправления в Российской Федерации. Это не умозрительное заключение, об этом свидетельствует мировой опыт существования системы местного самоуправления⁷. Основная часть (не менее 60%) налогов, собираемых на территории, должна оставаться в ее собственном распоряжении.

Проблемы местного самоуправления должны решаться при активной поддержке государства: государство заинтересовано в развитии и функционировании эффективной местной власти. Однако эта поддержка не должна порождать у населения, органов и должностных лиц местного

⁶ Шаломенцева Е.Г. Проблемы правового регулирования инновационного управления муниципальной собственностью // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20.

⁷ Скорик А.П. Развитие публично-правовых интересов местного сообщества в условиях правовой реформы в Российской Федерации / Правовые реформы в России: теория и практика осуществления. – Ростов-на-Дону: Изд. СКАГС, 2004. С. 81-85

самоуправления «иждивенческие настроения». К сожалению, в силу самых разных причин (отсутствие необходимого опыта, знаний, недостаток корпоративной культуры и т.д.) муниципальные образования, их органы не используют в полной мере тот потенциал, те местные материально-финансовые и властные ресурсы, которые у них имеются, для более эффективного управления муниципальной собственностью и местными финансовыми ресурсами. Необходимо также и желание, стремление жителей к самоорганизации, самодеятельности, подкрепленное осознанием ими того, что они могут и должны использовать предоставляемые государством возможности, условия и предпосылки для формирования дееспособного механизма местного управления той территорией, на которой они живут, объединенные общими интересами. Сегодня государство, надо это признать, не может оказывать местному самоуправлению в необходимом объеме финансовую поддержку: во многом муниципальным образованиям приходится, прежде всего, рассчитывать на собственные ресурсы, собственные силы. Такие ресурсы есть: муниципальная собственность, финансово-экономический потенциал той или иной территории. Поэтому одним из основных путей решения финансово-экономических проблем местного самоуправления является опора на собственные силы, умелое использование имеющихся ресурсов, потенциала муниципальных образований, подготовка муниципальных кадров, способных эффективно работать в данных условиях.

Опора на собственные ресурсы предполагает обращение большего внимания на стратегическое планирование развития муниципальных образований, на разработку программ такого развития: муниципальные образования не должны ограничиваться решением лишь сегодняшних, текущих проблем местной жизни. Это предполагает взаимодействие органов местного самоуправления с частными предприятиями и организациями в целях

привлечения их возможностей, их потенциала для решения проблем стратегического развития муниципальных образований.

Рассматривая муниципальную собственность в качестве главного элемента экономической основы местного самоуправления, можно выделить признаки, порождающие ее социально-экономические функции. Это: 1) обеспечение доходов местного бюджета, в том, числе от реализации и использования имущества, финансовой помощи и т. д.; 2) развитие рыночной инфраструктуры; 3) развитие социальной инфраструктуры, в том числе формирования таких институтов, как социальная защита, обеспечение занятости населения. Вместе с тем необходимо отметить, что муниципальная собственность не самоцель, а лишь средство усиления экономической базы муниципального образования, которая служит основой решения многообразных социальных задач, а, в конечном счете, — основой улучшения качества жизни и удовлетворения, потребностей населения, образующего местное сообщество.

Можно говорить о том, что использование муниципальной собственности позволяет контролировать процесс производства товаров и услуг, расширение их объема, получение кредитов, сохранение рабочие мест, стимулирование трудоустройства высвобождаемых работников.

Одним из важнейших компонентов использования муниципальной собственности является местная экономическая политика, в рамках которой от имени и в интересах местного сообщества органами местного самоуправления проводится: а) установление благоприятного хозяйственного климата муниципального образования; б) поддержка малого и среднего бизнеса; в) использование муниципальной собственности в качестве основы для рассмотрения муниципального образования как крупного местного работодателя; г) использование и поддержка инициатив населения,

направленных на реализацию целей экономической политики муниципального образования⁸.

Таким образом, можно определить основную цель обладания муниципальной собственностью как эффективное ее использование для обеспечения жизнедеятельности населения и городского хозяйства, представляющего собой многомерную модель с различными социальными, экономическими, организационными и другими взаимосвязями, с разнообразными формами собственности.

Поэтому следует искать оптимальное соотношение всех существующих форм собственности на территории муниципального образования (государственной, муниципальной, частной и других). Причем такое соотношение различных форм собственности может быть различным в разных муниципальных образованиях и на различных этапах их развития. Необходимо лишь учитывать, что соотношение является оптимальным, если при его соблюдении обеспечивается максимальное приближение к основной цели, стоящей перед местным самоуправлением. Применительно к муниципальным образованиям — это улучшение качества жизни и удовлетворение материальных и духовных потребностей его населения.

⁸ Георгиева Т.П. Муниципальная собственность как условие реализации прав граждан / Права человека и конституционная безопасность. Отв. ред. Бондарь Н.С. – Ростов-на-Дону, Изд. Рост. Ун-та, 2002. С. 185-187.