

## 4. Управление собственностью в муниципальном образовании

### 4.1. Муниципальная собственность — экономическая основа местного самоуправления

Проведение муниципальной экономической политики невозможно без наличия закрепленной за органами местного самоуправления собственности. Собственность составляет экономическую основу местного самоуправления. Для удовлетворения потребностей населения муниципального образования могут быть использованы муниципальная собственность, государственная собственность, переданная в управление органам местного самоуправления, и иная собственность.

Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" устанавливает следующий состав муниципальной собственности (см. рис.2).

Вопросы управления муниципальными финансами и взаимодействия органов местного самоуправления с финансово-кредитными организациями были рассмотрены в предыдущей главе. Вопросы управления муниципальными предприятиями и учреждениями рассматриваются в главе 7.

Муниципальная собственность первоначально образовалась на основании постановления Верховного Совета РСФСР от 27.12.91, которым единая государственная собственность была разграничена на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность. За прошедший период в муниципальную собственность были полностью или частично переданы:



Рис.2

- жилищный и нежилой фонд, жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие этот фонд;
- объекты инженерной инфраструктуры поселений;
- предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, оптово-складские мощности;
- объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта.

Процесс передачи в муниципальную собственность объектов, жизненно важных для оказания муниципальных услуг населению, не завершен до настоящего времени.

Параллельно с передачей в муниципальную собственность активно шел процесс приватизации собственности на всех трех уровнях (федеральный, региональный, муниципальный), причем государственная программа приватизации устанавливала жесткие сроки ее проведения, особенно в торговле, общественном питании и бытовом обслуживании, и проценты (от общего числа) предприятий, подлежащих приватизации в эти сроки. Издержки такого подхода нанесли серьезный ущерб муниципальному хозяйству.

При приватизации государственных предприятий в муниципальную собственность передавался ведомственный жилой фонд, объекты социального назначения и городской инфраструктуры. Это явилось вторым крупным источником формирования муниципальной собственности.

Права собственника муниципального имущества от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления. Общий порядок управления муниципальной собственностью согласно закону устанавливает представительный орган местного самоуправления, а практическую работу организует особая структура местной администрации — комитет по управлению муниципальным имуществом или иной по названию орган. Как представитель собственника, он совершает различные сделки с муниципальной собственностью, для чего наделяется правами юридического лица. Органы местного самоуправления вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать, совершать иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы приватизации объектов муниципальной собственности, а доходы от ее приватизации в полном объеме поступают в местный бюджет.

Уполномоченный орган местного самоуправления ведет реестр муниципальной собственности. Объектами учета и наблюдения реестра являются:

- муниципальные предприятия, организации, учреждения, обладающие самостоятельным балансом и являющиеся юридическими лицами;
- доли муниципальной собственности в уставном капитале предприятий других форм собственности;
- муниципальное имущество, сданное в аренду;
- жилищный и нежилой фонд, находящийся в муниципальной собственности;
- имущество, принятое в муниципальную собственность от предприятий и организаций различных форм собственности.

Основанием для включения в реестр или исключения из него объектов муниципальной собственности являются:

- решения органов государственной власти РФ и субъектов РФ;
- решения органов местного самоуправления;
- решения суда, вступившие в законную силу;
- договоры купли-продажи, мены, дарения, иные сделки, не противоречащие законодательству.

Целью муниципальной политики в области управления собственностью является получение максимального эффекта от ее использования. Эффект может быть получен как в денежной форме (например, за счет арендной платы), так и путем извлечения прямой пользы (оказание услуг населению). Муниципальная собственность, не приносящая достаточной пользы либо экономического эффекта, может быть приватизирована.

#### **4.2. Земля как инструмент экономической политики. Проблема собственности и экономической оценки земли**

Земля является основой жизнедеятельности населения на территории муниципального образования и важнейшим инструментом муниципальной экономической политики. Во всем мире платежи за пользование землей составляют существенную часть доходов местных бюджетов.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что земля может находиться в государственной, муниципальной, частной и других формах собственности. Муниципальная собственность на землю защищается законом, наряду с другими формами собственности. Однако фактическая ситуация с землепользованием в РФ характеризуется отсутствием четкого законодательного разграничения земли по формам собственности.

Определенная работа по реформированию земельных отношений в России все же проделана:

- ликвидирована государственная монополия на землю;
- решена проблема обеспечения граждан участками для ведения личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства и огородничества, индивидуального жилищного и дачного строительства;
- зарегистрированы права граждан и юридических лиц на большую часть земельных участков;
- введена плата за землепользование; ставки земельного налога и арендной платы дифференцированы в зависимости от местоположения и качества земельных участков;
- формируются основы земельного рынка и его инфраструктуры.

Однако в течение многих лет не удается принять Земельный кодекс РФ, причем главным объектом разногласий является собственность на земли сельскохозяйственного назначения. Между тем для муниципаль-

ной деятельности определяющим является разграничение собственности на земли поселений. Попытки принять отдельный федеральный закон о землях поселений также не увенчались успехом.

В зарубежных странах существуют различные подходы и законодательные нормы в отношении городских земель. В одних государствах эти земли являются предметом купли-продажи, в других предметом купли-продажи является право на долгосрочную наследуемую аренду земельного участка. В любом из этих случаев земля находится в рыночном обороте. В Российской Федерации в частную собственность передаются в основном земельные участки под частные домовладения в поселениях и в отдельных случаях земельные участки под застройку. Приватизированное предприятие по закону также имеет право на выкуп земельного участка, на котором оно расположено. Однако случаи такого выкупа пока достаточно редки, поскольку у предприятий нет свободных финансовых ресурсов, а выгода от покупки земельного участка для них неясна. Вопросы собственности на основную часть земель поселений остаются нерешенными.

По нашему мнению, все земли в границах поселений, за исключением земель под объектами государственной собственности, земельных участков под приватизированными предприятиями, в которых государство сохраняет блокирующий пакет акций либо «золотую» акцию, и земель, уже переданных в частную собственность, должны быть объявлены муниципальной собственностью. Некоторые муниципальные образования включили соответствующие положения в свои уставы и нельзя сказать, что при этом был нарушен закон. Если государственное предприятие приватизируется или если земельный участок в границах поселения, находящийся в государственной собственности, более государству не нужен, то такие участки также должны передаваться в муниципальную собственность. Вопросы их дальнейшего использования, включая приватизацию, должны решаться муниципальными образованиями самостоятельно.

В соответствии с действующим законодательством существуют следующие виды прав на земельные участки:

- собственность;
- пользование (пожизненное наследуемое владение, хозяйственное ведение или оперативное управление);
- аренда или субаренда.

По целевому назначению земли поселений делятся на категории:

- земли общего пользования (улицы, площади, дороги, набережные, лесопарки, скверы, бульвары, стадионы, пляжи и др.);
- земли жилой и общественной застройки;
- земли промышленной и коммунально-складской застройки;
- земли транспорта, связи, инженерных коммуникаций;
- земли сельскохозяйственного назначения (занятые коллективными и индивидуальными садами, огородами, личными и коллективными подсобными хозяйствами и др.);
- земли особо охраняемых территорий (занятые лесами, памятниками истории и культуры, объектами природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения);
- водоемы, акватории, реки, водоохранные зоны, водохозяйственные сооружения.

Категории земель определяются земельным кадастром, ведение которого и учет земельных участков возложены на Федеральную службу земельного кадастра России (Росземкадастр). Функции ведения земельного и градостроительного кадастров на территории муниципального образования могут быть возложены на уполномоченные органы местного самоуправления в качестве одного из государственных полномочий. Собственник или владелец земельного участка обязан использовать его в соответствии с целевым назначением. Перевод земельного участка из одной категории в другую допускается только по согласованию с земельными органами. Таким образом, право собственности и владения землей является ограниченным.

Другим ограничителем права собственности на землю является существующая во всем мире система сервитутов. Сервитут — это право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут проезжей дороги, пешеходной тропы, инженерных и иных коммуникаций, межевых и геодезических знаков и подъездов к ним и др.) и соответственное ограничение прав или возложение обязанностей на владельца этого участка (обременение). Одной из форм обременения может быть, например, запрет возводить строения сверх определенной высоты. Сервитуты и обременения устанавливаются законом или решением органа местного самоуправления в публичных интересах.

С разграничением прав собственности на землю тесно связан вопрос о цене земли и формах оплаты за пользование земельными участками. В соответствии с Федеральным законом «О плате за землю» использование земли в Российской Федерации является платным. Формами оплаты являются земельный налог (для собственников и землепользователей) и арендная плата (для арендаторов). Для покупки земельных участков, а также для получения банковского кредита под залог земли устанавливается нормативная цена земли. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15.03.97 № 319 она должна ежегодно определяться органами исполнительной власти субъектов РФ для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам. Органы местного самоуправления могут уточнять количество оценочных зон и их границы, повышать или понижать нормативную цену земли, но не более чем на 25%. При этом нормативная цена земли не должна превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

В свою очередь, рыночная цена земельного участка зависит от многих факторов, в числе которых могут быть названы:

- близость или транспортная доступность центра города;
- близость или транспортная доступность мест массового приложения труда (крупных предприятий);
- людность (плотность населенности) прилегающих территорий;
- близость или транспортная доступность зон отдыха городского населения;
- плотность озеленения территории;
- наличие планировочных ограничений на организацию хозяйственной деятельности;
- наличие и доля неудобных территорий;
- показатель загрязненности атмосферы или размещение в санитарно-защитных зонах предприятий, загрязняющих окружающую среду;
- инфраструктурная обеспеченность инженерными и транспортными коммуникациями;
- наличие и плотность прирельсовой территории и др.

Очевидно, что в зависимости от назначения земельного участка роль каждого из перечисленных факторов будет различной. Например, для объектов торговли, культуры, банков, гостиниц и т.п. важнейшими факторами будут близость к центру города, людность территории и транспортная доступность. Для жилой застройки важны доступность мест приложения труда, зон отдыха, экологическая безопасность, для объектов промышленности и коммунально-складских объектов важны инженерно-транспортная обеспеченность и плотность прирельсовой территории. Поэтому невозможно установить единую систему коэффициентов к ценам земельных участков для всех пользователей.

Политика муниципальной власти в сфере землепользования должна учитывать все многообразие факторов, влияющих на ценность земельных участков.

### **4.3. Муниципальное регулирование земельных отношений**

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления могут устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования, независимо от формы собственности на землю, и должны осуществлять контроль за использованием земель на территории муниципального образования. Все земли должны использоваться в соответствии с их целевым назначением, генеральным планом муниципального образования и проектами планировки и застройки.

Муниципальная земельная политика должна обеспечить эффективное использование земель через умелое дифференцирование платежей за землепользование, обоснованную систему льгот или адресных дотаций, установление сервитутов и др. Многие муниципальные образования приняли специальные положения о земельных отношениях на своей территории. Некоторые города, например, Омск, приняли также специальные положения о порядке сдачи в аренду земельных участков под размещение наиболее «доходных» объектов (рынки, коммерческие киоски, автостоянки, заправочные станции, места размещения рекламы и др.).

Рассмотрим некоторые инструменты муниципальной земельной политики. В плане регулирования форм собственности на землю такими формами могут быть:

- скупка земельных участков (создание муниципальных запасов земли);
- продажа предприятиям муниципальных земельных участков;
- предоставление земельных участков в долгосрочную аренду;
- продажа земельных участков для строительства жилья.

Наиболее приемлемым является конкурсный порядок продажи прав на земельные участки.

При определении размеров платежей за землю важнейшими факторами являются, как уже отмечалось, местоположение земельного участка, инфраструктурная обеспеченность и вид деятельности, связанный с использованием земельного участка. Оптимальными размерами платежей являются такие, при которых сохраняется устойчивый спрос на приобретение прав на земельные участки и устойчивая тенденция обладателей таких прав удерживать свои права.

Для определения обоснованных размеров платежей за землю и их дифференциации в первую очередь необходима полная инвентаризация земель, которая во многих муниципальных образованиях не завершена.

Возможности регулирования размеров платежей за землю на муниципальном уровне достаточно велики. В ряде крупных городов разница в цене земельного участка в престижной центральной зоне и на окраине, в инфраструктурно неосвоенном и экологически неблагополучном районе может достигать 50 и более раз. Во многих городах для установления экономически обоснованной дифференциации цен на земельные участки с учетом большого количества факторов были проведены специальные исследования.

Федеральный закон освобождает от платы за землю ряд бюджетных организаций. Муниципальное образование вправе вводить дополнительные льготы в пределах платежей, поступающих в местный бюджет. Такие льготы могут быть серьезным стимулом для привлечения инвесторов, для поощрения развития отдельных производств, жизненно важных для муниципального образования, или в качестве условия выполнения муниципального заказа. Для регулирования земельных отношений многие города образовали у себя структурные подразделения по землепользованию.

В соответствии с налоговым законодательством, в настоящее время до половины сумм земельного налога и арендной платы за землю передается в вышестоящие бюджеты. Целесообразность этой нормы, особенно для арендной платы, объяснить невозможно. В отличие от налога, устанавливаемого государством в качестве обязательного платежа, арендная плата является предметом договорных отношений между арендатором и арендодателем. Очевидно, получать арендную плату в полном объеме должен арендодатель.

На базе сумм земельного налога и арендной платы за землю, поступающих в местные бюджеты, в муниципальных образованиях созданы земельные фонды, средства которых используются целевым назначением на финансирование расходов по землеустройству и другие мероприятия, связанные с землепользованием.

#### **4.4. Муниципальное регулирование природопользования и недропользования**

Из прочих природных ресурсов в муниципальной собственности могут находиться закрытые водоемы, месторождения общераспространенных полезных ископаемых, недра для строительства подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых. Органы местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом «О плате за пользование водными объектами» суммы платы за воду зачисляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ в соотношении 40 и 60%. Субъекты РФ вправе принимать решения о зачислении в местные бюджеты всей суммы платы или ее части, поступающей в их бюджеты. Какой-либо системы оплаты за пользование водой из закрытых водоемов, находящихся в муниципальной собственности, федеральным законом не установлено.

В соответствии с Федеральным законом "О недрах" порядок предоставления недр в пользование для создания объектов местного значения устанавливается органами исполнительной власти субъектов РФ. К таким объектам относятся:

- линии коммуникаций для водоснабжения, канализации, энергоснабжения, связи и другие объекты, предназначенные для жизнеобеспечения населенных пунктов и предприятий местного значения;
- транспортные сооружения местного значения — путепроводы, подземные переходы и т.д.;
- подземные сооружения глубиной до 5 м — погреба, подвалы и другие виды хранилищ, используемые для своих нужд (для хранения продуктов питания, личного имущества, продукции сельского хозяйства и т.д.), но не предназначенные для использования в производственных и технологических целях.

Обязательными требованиями к условиям недропользования являются: компенсация негативного воздействия объекта на условия водопользования, экологические условия, инженерные сооружения, невозможности использования земель в пределах зоны влияния объекта, создание санитарно-защитных зон и организация санитарного контроля в случаях, когда строительство и эксплуатация объекта может привести к негативным изменениям санитарной обстановки на окружающей территории. Размеры платежей за пользование недрами определяются федеральными законами. Органы местного самоуправления обязаны обеспечить защиту прав населения в процессе эксплуатации природных ресурсов.

Органы местного самоуправления имеют право на получение компенсации за загрязнение хозяйствующими субъектами окружающей природной среды на территории муниципального образования. Наряду со штрафными санкциями, политика муниципального образования должна быть ориентирована на экономическое поощрение предприятий, осуществляющих природоохранные мероприятия. В экологически неблагоприятных городах из сумм платежей за загрязнение окружающей природной среды образованы внебюджетные экологические фонды. Средства этих фондов направляются на осуществление природоохранных мероприятий.

#### **4.5. Управление муниципальным имуществом**

Как уже отмечалось, органы местного самоуправления самостоятельно управляют объектами муниципальной собственности, которые могут:

- закрепляться за муниципальными предприятиями на правах хозяйственного ведения и за муниципальными учреждениями на правах оперативного управления;
- передаваться в залог или в доверительное управление;
- сдаваться в аренду или передаваться на баланс другому юридическому лицу;
- быть внесены в уставный капитал нового юридического лица;
- приватизироваться.

Во многих муниципальных образованиях создана солидная нормативная база для управления муниципальным имуществом. Приняты общие положения о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом, частные положения о порядке сдачи в наем и в аренду муниципального жилья, сдачи в аренду и в субаренду нежилых помещений, зданий, сооружений, относящихся к муниципальной собственности, и распределении средств от сдачи в аренду, о порядке исчисления арендной платы, об использовании нежилых подвальных помещений в муниципальных жилых домах, о порядке коммерческой продажи объектов муниципальной собственности на конкурсах и аукционах, о порядке проведения конкурсов и аукционов, о порядке выкупа муниципальных нежилых помещений, типовые учредительные документы и уставы муниципальных предпри-

ятий и учреждений, типовые договоры с их руководителями, программы приватизации муниципального имущества и др.

Приватизация объектов муниципальной собственности осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в РФ», принятым в 1997г. С точки зрения условий приватизации обычно объекты муниципальной собственности разбиваются на категории:

- объекты и предприятия, приватизация которых запрещается;
- объекты и предприятия, приватизация которых может осуществляться по индивидуальному решению представительного органа местного самоуправления;
- объекты и предприятия, приватизация которых осуществляется администрацией по программам, ежегодно утверждаемым представительным органом.

Рассмотрим некоторые экономические проблемы, возникающие в процессе управления муниципальным имуществом и его приватизации.

1. Решение вопросов передачи объектов в муниципальную собственность. Основная доля ведомственного жилья, объектов инженерной инфраструктуры городов и объектов социального назначения к настоящему времени уже передана в муниципальную собственность. Но часть объектов еще находится в собственности предприятий и при передаче их в муниципальную собственность возникают серьезные проблемы:

– проблема финансирования. Существующая практика такова, что, подписывая акт приема объектов в муниципальную собственность, орган местного самоуправления далеко не всегда получает дополнительные доходы в бюджет для финансирования их содержания. Отказ от приемки тоже опасен, поскольку многие предприятия в условиях финансового кризиса реально не в состоянии содержать жилые дома, детские сады, другие объекты, которыми пользуются жители муниципального образования. Нередки случаи, когда предприятия просто «бросают» социальные объекты, имущество которых разворовывается. Здесь не может быть общего рецепта, и в каждом конкретном случае орган местного самоуправления обязан принять решение с учетом всех экономических и социальных факторов;

– проблема износа. По закону владелец должен передать объект в муниципальную собственность в состоянии, пригодном для эксплуатации. На деле зачастую передаются ветхие жилые дома, требующие срочного капитального ремонта или даже сноса и переселения жильцов, изношенные инженерные сети, котельные и др. Муниципальное образование вправе отказаться от приема в собственность подобных объектов, но в отдельных случаях, сознавая безвыходность ситуации, соглашается на это. Такая практика отрицательно сказывается на финансовом состоянии муниципального образования.

Следует отметить также проблему передачи из собственности субъекта РФ в муниципальную собственность отдельных «доходных» объектов, жизненно важных для территории (гостиницы, рестораны, аптеки и т.п.). Региональные власти по понятным причинам часто препятствуют этому. Поскольку закон здесь на стороне местного самоуправления, самым надежным способом решения вопроса является обращение в суд.

2. Определение условий сдачи в аренду и обоснованное установление и дифференциация ставок арендной платы за использование нежилых помещений и другого муниципального имущества. Здесь проблема состоит в поиске баланса интересов между желанием увеличить доходы бюджета от аренды и опасности свертывания важных видов хозяйственной деятельности в связи с высокими затратами на арендную плату. Надежным средством решения этой проблемы является широкая дифференциация ставок арендной платы в зависимости от района расположения и вида деятельности, сочетающаяся с системой льгот и привилегий.

При сдаче помещения в аренду, особенно долгосрочную, могут выставляться следующие условия в разном сочетании: максимальные инвестиционные вложения, сохранение профиля предприятия, трудоустройство работающих в случае реорганизации, удовлетворение имущественных претензий кредиторов, осуществление текущего и капитального ремонта помещений, содержание их в надлежащем состоянии и др. При этом арендатор не имеет права передавать муниципальное имущество или сдавать его в субаренду, вносить в порядке оплаты уставного капитала других предприятий, передавать в залог или другим способом распоряжаться имуществом.

Систему ставок арендной платы за нежилые помещения рассмотрим на примере г.Барнаула. Арендная плата за 1 м<sup>2</sup> муниципального нежилого фонда определяется как произведение базовой ставки и поправочных коэффициентов, которые учитывают специфику деятельности арендатора, зонирование местоположения помещения, капитальность строительства, цель использования и уровень инфляции. В Барнауле базовая ставка арендной платы за 1 м<sup>2</sup> в год равна минимальной месячной оплате труда. К базовой ставке применяются коэффициенты:

коэффициент престижности района (от 1 до 5);

для отдельно стоящих помещений применяется повышающий коэффициент – 1,25;

для подвальных помещений понижающий коэффициент – 0,5.

От уплаты арендной платы освобождаются:

- муниципальные бюджетные организации;
- общества инвалидов;

- опорные пункты милиции;
- комбинаты школьного питания;
- специализированные магазины, обслуживающие малоимущие слои населения, участников и инвалидов войны, реализующие хлеб и молоко и др.

Средства, полученные от аренды муниципального имущества, распределяются следующим образом:

10% — оставляет себе балансодержатель имущества на возмещение затрат по оформлению договора аренды и контроля за использованием нежилых помещений;

80% — через комитет жилищного хозяйства идет в счет дотаций на содержание муниципального жилого и нежилого фонда;

10% — комитету по управлению муниципальным имуществом.

В ряде городов базовая ставка арендной платы основывается на других показателях, например, на рыночной цене 1 м<sup>2</sup> жилой или нежилой площади.

3. Определение целесообразности приватизации объекта в сравнении с арендой и совершенствование технологии приватизации. Здесь могут быть реализованы разные подходы для экономически эффективных («доходных») и убыточных объектов.

Доходный объект можно продать по высокой цене и получить разовые крупные поступления в бюджет. В то же время арендная плата за этот объект будет пополнять бюджет постоянно и в связи с инфляцией со временем может возрасти. Формально выполненный экономический расчет обычно свидетельствует в пользу приватизации, однако представительный орган местного самоуправления при согласовании программы приватизации на очередной год не может ограничиться таким расчетом и должен взвесить все, в том числе отдаленные последствия приватизации объекта.

Для убыточных объектов целью приватизации является сокращение расходов бюджета на их содержание. Цена объекта может быть весьма низкой. Единственным ограничителем выступает социальная значимость объекта. Например, в Новокузнецке депутаты отказались включить в представленный администрацией план приватизации на очередной год убыточный книжный магазин, поскольку это был единственный в городе магазин, специализированный на продаже учебной и методической литературы. В условиях бюджетного дефицита принятие таких решений является нелегкой задачей.

Приватизация муниципальной собственности может осуществляться различными способами. Наиболее характерными являются аукцион и коммерческий конкурс. Некоторые города приняли решения о приватизации объектов муниципальной собственности только в форме коммерческого конкурса, что позволяет выдвигать условия приватизации. Наиболее характерными условиями конкурса являются сохранение профиля предприятия в течение определенного времени и сохранение рабочих мест. Некоторые города идут на скидки с продажной цены и рассрочку платежей при соблюдении условий конкурса. При нарушении условий конкурса договор приватизации может быть расторгнут.

При приватизации муниципальных предприятий как единых комплексов допускается принятие решения о закреплении в муниципальной собственности определенного пакета акций, либо о выпуске «золотой акции».

Средства от приватизации не подлежат налогообложению. Во многих муниципальных образованиях эти средства направляются целевым назначением на содержание объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, на финансирование мероприятий по социальной защите населения, на реализацию соответствующих инвестиционных программ.

4. Приватизация жилья. Муниципальная власть заинтересована в том, чтобы все жители стали собственниками своих жилых домов и квартир. В идеале муниципального жилья может не быть совсем или оно сохранится в минимальном объеме для социально необеспеченных слоев населения и в качестве резерва. Фактически население, несмотря на бесплатность, приватизировало лишь около половины жилищного фонда. Основной причиной этого являются опасения снятия частного жилья с бюджетных дотаций. Люди не хотят также приватизировать квартиры в ветхих жилых домах в надежде на улучшение жилищных условий. Основным способом решения данной проблемы является работа с населением при четких обязательствах создания одинаковых экономических условий для приватизированного и муниципального жилья, содействие созданию товариществ собственников жилья, наглядная демонстрация их преимуществ.

Для осуществления работ, связанных с приватизацией жилья, в муниципальных образованиях создаются соответствующие организационные структуры, чаще всего в форме агентств, имеющих статус муниципального учреждения. Наряду с этим, приватизацию муниципального жилья могут осуществлять и частные агентства.

5. Приватизация встроенных помещений в жилых домах. Многие органы местного самоуправления при приватизации предприятий, расположенных во встроенных помещениях жилых домов, отказывают в приватизации самих помещений, передавая их приватизированным предприятиям в аренду. Определенный смысл в этом есть, поскольку таким способом муниципальная власть сохраняет за собой рычаги воздействия на предприятия. Отрицательным моментом является то, что предприятие, не получив в собственность помещение, воздерживается от серьезных капитальных затрат на его обустройство.

Ситуация может измениться при создании товариществ собственников жилья. Приватизированное предприятие, расположенное во встроенном помещении, должно будет устанавливать экономические отноше-

ния с товариществом, может стать его участником. Однако и муниципальная власть может участвовать в товариществе как собственник встроенного помещения. Только практический опыт покажет, какие решения окажутся в этих случаях наиболее целесообразными.

В целом можно сделать вывод, что при управлении муниципальным имуществом возникает множество сложных проблем. К их решению необходим творческий подход.

#### **4.6. Комплексное управление недвижимостью в муниципальном образовании**

До недавнего времени управление земельными ресурсами и управление недвижимым имуществом рассматривались в муниципальных образованиях как две различные задачи, решение которых возлагалось на разные органы: земельный комитет и комитет по управлению имуществом.

Недостатком раздельного управления землей и недвижимым имуществом является отсутствие единой системы объективной оценки и взимания платежей за использование недвижимости, что приводит к постоянному занижению ее стоимости (особенно в условиях инфляции) и к сокращению поступлений в бюджет. Осложняется анализ и контроль за реальными денежными потоками в сфере недвижимости, прогнозирование тенденций и ожидаемых поступлений в местный бюджет. Все это снижает роль и значимость недвижимости для муниципального образования.

Сейчас становится все более очевидным, что максимальный эффект от использования земли и находящегося на ней недвижимого имущества может быть достигнут при совместном управлении ими.

Целями перехода к единой системе управления недвижимостью являются:

- создание цивилизованного рынка недвижимости в муниципальных образованиях, обеспечение гарантий имущественных прав на недвижимость;
- привлечение инвестиций в недвижимость и, как следствие, увеличение доходов бюджета.

Для достижения этих целей в отношении недвижимости местные органы власти должны выполнять две функции: регулирующую и хозяйственную.

Задача регулирующей функции – сформировать местную нормативную базу для рынка недвижимости: система налоговых льгот и стимулов, функциональное и правовое зонирование территории муниципального образования и др. Функции регистрации прав собственности на недвижимость, включая земельные участки, в настоящее время переданы специализированным государственным органам Министерства юстиции РФ.

Хозяйственная функция состоит в вовлечении недвижимости в хозяйственный оборот:

- использование недвижимости в качестве инвестиционного ресурса, а также в качестве стимула для привлечения средств инвесторов в экономику муниципального образования;
- повышение эффективности (в т.ч. доходности) использования недвижимости;
- повышение ликвидности недвижимости на вторичном рынке;
- обеспечение программно-информационной поддержки всех элементов системы управления недвижимостью на основе современных технологий.

Важным элементом комплексного управления недвижимостью в муниципальном образовании является установление размеров и обеспечение поступления налогов, иных платежей и сборов от владения, использования и сделок с недвижимостью, о чем было сказано в предыдущем разделе. Мировая практика в основном уже перешла от взимания двух разных налогов (на землю и на недвижимое имущество) к единому налогу на недвижимость. Федеральным законом от 20.07.97 № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери» в этих городах введен единый налог на недвижимость, заменяющий налоги на имущество предприятий, на имущество физических лиц (за исключением транспортных средств) и земельный налог. Возможность введения такого налога предусмотрена и в Налоговом кодексе РФ.

Налог на недвижимость в Новгороде и Твери является местным налогом и вводится представительными органами местного самоуправления. Средства от налога поступают в бюджеты городов (к сожалению, в Налоговом кодексе 1998 года данный налог переведен в разряд региональных). Объектами налогообложения являются земельные участки (в том числе земельные участки лесного фонда), здания, сооружения и иное недвижимое имущество.

Плательщиками единого налога на недвижимость являются:

- по недвижимости, находящейся в государственной или муниципальной собственности, — юридические и физические лица, обладающие правами на эту недвижимость;
- по недвижимости, находящейся в частной и иных формах собственности, — собственники недвижимости.



В целях перехода на единое управление недвижимостью некоторые города создали в составе администраций структурное подразделение (департамент, комитет) по управлению недвижимостью, упразднив, соответственно, земельные комитеты и комитеты по управлению муниципальным имуществом.

В целях обеспечения комплексного подхода к управлению муниципальной собственностью и максимизации эффекта от ее использования в некоторых городах в составе администраций создано специальное структурное подразделение — департамент недвижимости. Департамент принял на себя функции комитетов по управлению имуществом и земельных комитетов.

Следующий, более крупный шаг в этом направлении осуществлен в администрации Томска. В состав департамента недвижимости, кроме бывшего комитета по управлению имуществом и комитета по земельным ресурсам и землеустройству, там включены управление градостроительства, управление потребительского рынка (управляет объектами потребительского рынка как имущественными комплексами), финансово-экономическое управление (управляет муниципальными предприятиями и учреждениями, совместными предприятиями, муниципальными ценными бумагами), управление единого городского имущественного кадастра. В ведении департамента находится также бюро технической инвентаризации (БТИ).

Особый интерес представляет создание при департаменте недвижимости Томска принципиально новой управленческой структуры — муниципального учреждения «Томское городское имущественное казначейство». Казначейство является единым многофункциональным балансодержателем всех объектов муниципальной собственности города, кроме жилищного фонда. Его основными задачами являются:

- контроль за эффективным и целевым использованием объектов муниципальной собственности, сдаваемых в аренду;
- контроль за эффективным использованием бюджетных средств на содержание и ремонт объектов муниципальной собственности;
- обеспечение сохранности муниципального имущества, в том числе временно пустующих помещений и изъятого имущества;
- анализ эффективности использования и систематический учет муниципального имущества.

В рамках этих задач Учреждение осуществляет:

- контроль за техническим состоянием и эксплуатацией закрепленных за ним зданий и помещений, определение необходимости и возможности ремонта объектов;
- экспертизу проектно-сметной документации и актов выполненных арендаторами работ при проведении капитальных ремонтов зданий и помещений, контроль за качеством и объемами выполненных работ;
- инвентаризацию и иные проверки выполнения договоров аренды и использования по назначению объектов муниципальной собственности;
- ведение реестра муниципальной собственности города, выявление, учет и принятие мер к постановке на свой баланс бесхозных объектов муниципальной собственности;
- организацию работы по паспортизации и проведению оценки стоимости объектов муниципальной собственности;
- контроль за своевременным поступлением арендной платы в бюджет города и за выполнением договоров между арендаторами и организациями, оказывающими коммунальные услуги;
- контроль за использованием муниципального имущества в соответствии с требованиями правил.

Таким образом, создана структура, призванная действительно в комплексе решать все вопросы управления муниципальной собственностью и обеспечить повышение эффективности ее использования.

#### **4.7. Управление муниципальными ценными бумагами**

Как уже отмечалось, муниципальная собственность может существовать в виде ценных бумаг, к которым относятся:

- акции приватизированных предприятий, закрепленные в муниципальной собственности;
- акции приватизированных предприятий, закрепленные в государственной собственности и переданные в управление муниципального образования;
- акции (доли, паи) муниципальной собственности в уставных капиталах (фондах) хозяйствующих субъектов;
- акции, приобретенные на вторичном рынке ценных бумаг;
- иные виды ценных бумаг.

В то же время статья 66 Гражданского кодекса РФ запрещает муниципальным образованиям быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками товариществ на вере, если иное не установлено законом. Управление ценными бумагами как видом муниципальной собственности имеет свою специфику.

Многие муниципальные образования, имея в собственности акции, не придают должного значения их эффективному использованию. Однако имеется и положительный опыт, например, в Новосибирске, где сформирована нормативная база управления муниципальными акциями. Возможные способы управления могут быть следующими:

а) Передача в доверительное управление. Объектом доверительного управления являются акции, учредителем и выгодоприобретателем — местная администрация, доверительным управляющим — индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, являющиеся участниками рынка ценных бумаг. В случае большого спроса на акции и инвестиционной привлекательности эмитента договор доверительного управления может быть заключен на конкурсной основе. Согласно договору, доверительный управляющий обязан согласовывать с учредителем свое голосование в органах управления акционерных обществ по принципиально важным вопросам.

б) Передача акций в залог под условия гарантированного поступления денежных средств в бюджет города. Такая передача производится по итогам аукциона на право заключения договора кредита под залог акций, находящихся в муниципальной собственности. Голосование по переданным в залог акциям осуществляется залогодержателем по своему усмотрению, за исключением принципиальных вопросов, предусмотренных в договоре залога, по которым необходимо согласование с администрацией.

В условиях экономического кризиса трудно рассчитывать на то, что пакеты акций большинства предприятий, расположенных на территории муниципального образования, могут принести в местный бюджет сколь-либо существенные дивиденды. Их некому передавать в доверительное управление или в залог. В то же время, наличие акций в муниципальной собственности позволяет представителям муниципальной власти входить в советы директоров предприятий, банков, других структур, деятельность которых имеет жизненно важное значение для муниципального образования, и оказывать влияние на принимаемые ими решения. Это особенно необходимо в ситуациях перевода финансово несостоятельных предприятий на внешнее управление и предотвращения необоснованных банкротств.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. *Что входит в состав муниципальной собственности?*
2. *Какова цель муниципальной политики в области управления собственностью?*
3. *Какова для муниципального образования роль земли как объекта собственности ?*
4. *Какие экономические проблемы возникают в процессе управления муниципальной собственностью?*