**Тема 7. УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ (8 с.)**

**План**

**1. Основы местной экономики.**

**2. Состав муниципального имущества. Муниципальное управление землями.**

**3. Управление муниципальными хозяйствующими субъектами.**

**1. Основы местной экономики**

**Муниципальная экономика** – это совокупность экономических ресурсов муниципального образования, обеспечивающих удовлетворение жизненных потребностей населения, и отношений по их использованию. В муниципальной экономике используются также такие близкие понятия:

- «муниципальное хозяйство» (совокупность предприятий и учреждений, находящихся в муниципальной собственности);

- «местное хозяйство» (муниципальное хозяйство плюс домохозяйства).

С одной стороны, муниципальная экономика – это экономика оказания муниципальных услуг. С другой, муниципальная экономика использует различные экономические ресурсы, основными из которых являются имущественные и финансовые. Поэтому ключевая задача муниципальной экономической политики состоит в оптимизации соотношений между объемом бюджетных услуг и потребностью в имуществе и финансовых средствах.

С этих позиций в зарубежной практике выделяется три модели муниципального хозяйства и источников его финансирования.

1. Коммунальная. Жители сами оплачивают поставщикам индивидуально потребляемые ими муниципальные услуги, в том числе социально значимые, а затраты на финансирование общественных услуг несут в форме уплаты налогов. Орган местного самоуправления осуществляет только накопление финансовых ресурсов на общественные нужды и их расходование через систему муниципального заказа. Муниципалитет не участвует в хозяйственной деятельности и не имеет имущества, приносящего доход.

2. Коммунально-рентная отличается от предыдущей тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления не только в распределении муниципальных заказов на общественные услуги, но и в сфере использования экономических ресурсов территории (земля и объекты недвижимости) и оказания отдельных бюджетных услуг (в основном социальных) на базе объектов муниципальной собственности.

3. Муниципально-рентная характеризуется тем, что основное бремя по решению вопросов жизнеобеспечения населения несут не сами жители, а органы местного самоуправления. Для этого их источниками доходов должны быть не только налоги и рентные платежи, но и крупные доходы от хозяйственной деятельности муниципальных предприятий, и, следовательно, они должны стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории.

Можно выделить следующие основные направления управления экономикой муниципального образования:

- управление муниципальным имуществом;

- финансовая политика – управление муниципальными финансами;

- промышленная политика – взаимодействие с немуниципальными хозяйствующими субъектами на территории муниципального образования;

- налоговая, тарифная, ценовая политика;

- инвестиционная политика;

- управление межмуниципальными и международными экономическими связями муниципальных образований и др.

Для выполнения своих задач муниципальные образования должны обладать необходимыми материальными и финансовыми ресурсами, иметь право самостоятельного управления и распоряжения ими. Этими ресурсами могут быть:

* средства местного бюджета,
* муниципальные внебюджетные фонды,
* имущество органов местного самоуправления,
* муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности,
* муниципальные предприятия и организации,
* муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации,
* муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения,
* муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Муниципальное имущество, в зависимости от его назначения, может быть разделено на две основные группы:

а) имущество, позволяющее вести хозяйственную деятельность, производить товары и оказывать услуги,

б) имущество, обеспечивающее выполнение управленческих и иных нехозяйственных функций местного самоуправления.

Каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет (местный бюджет). При этом бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в его состав, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В соответствии с законодательством, в доходной и расходной частях местных бюджетов раздельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий и полномочий субъектов РФ.

Органы местного самоуправления большинства муниципальных образований не в состоянии обеспечить жизнедеятельность населения, прогнозировать и планировать социально-экономическое развитие территорий. При недостатке собственных финансовых средств муниципальные образования вправе привлекать заемные средства.

Доходы и расходы местных бюджетов должны быть сбалансированы, однако большинство муниципальных образований вынуждено принимать бюджеты с дефицитом. «Донорами», как правило, являются крупные города с эффективно работающими промышленными предприятиями, а также территории, обладающие богатыми природными ресурсами.

Пока подавляющее большинство муниципальных образований – «реципиенты». В отдельных сельских муниципальных образованиях доля собственных доходов не превышает 10% минимально необходимых расходов. В связи с этим возникает проблема финансовой поддержки государством экономически слабых муниципальных образований и изъятия избыточных финансовых средств у доноров.

Для обеспечения выплаты дотаций экономически слабым муниципальным образованиям в бюджете субъекта РФ создается региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований. В муниципальных районах могут образовываться фонды выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, входящих в их состав.

Выбор наиболее эффективных в конкретной ситуации направлений и методов экономического регулирования муниципального образования является одним из важнейших условий его развития.

┌──────────────────────┐

│ Методы регулирования │

└────────────┬─────────┘

┌─────────────────┴──────────────┐

┌────┴─────────────┐ ┌────────┴──────┐

│ Административные │ │ Экономические │

└┬─────────────────┘ └┬──────────────┘

│┌─────────────────────────┐ │┌───────────────────────────┐

││ Прямое управление │ ││ Договорные отношения │

├┤ (по отношению │ ├┤ с немуниципальными │

││ к муниципальным │ ││ хозяйствующими субъектами │

││ хозяйствующим субъектам)│ │└───────────────────────────┘

│└─────────────────────────┘ │┌───────────────────────────┐

│┌─────────────────────────┐ ├┤ Муниципальный заказ │

││ Лицензирование отдельных│ │└───────────────────────────┘

├┤ видов деятельности │ │┌───────────────────────────┐

│└─────────────────────────┘ ├┤ Налоговые льготы │

│┌─────────────────────────┐ │└───────────────────────────┘

││ Квотирование (например, │ │┌───────────────────────────┐

└┤ рабочих мест) │ ├┤ Цены и тарифы │

└─────────────────────────┘ │└───────────────────────────┘

│┌───────────────────────────┐

└┤ Ставки земельного налога │

│ и арендной платы │

└───────────────────────────┘

**2. Состав муниципального имущества. Муниципальное управление землями**

Особенности управления имуществом на муниципальном уровне предопределены особым предназначением муниципальной собственности, которая является основой для создания благоприятных условий для жизнедеятельности населения муниципального образования, обеспечивает реальное участие населения муниципального образования в решении вопросов развития своей территории в процессе распоряжения, владения и пользования муниципальным имуществом, способствует укреплению и стабильности муниципальной власти, ее относительной независимости от вышестоящих звеньев управленческой иерархии, формирует финансовую базу для реализации функций муниципального образования.

Тенденции современной экономической политики государства связаны с четким разграничением властных и хозяйственных функций и сокращением вмешательства всех уровней публичной власти, включая муниципальную, в сферу экономики. [Законом](consultantplus://offline/ref=77CC456CBC5254285BD560390E0DC991C4AD1A237F09704DD7BBBAA07EFF51E806FBB45B0F10C7YAl6C) установлен исчерпывающий перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Из него исключаются объекты, не предназначенные для исполнения функций местного самоуправления как органа публичной власти.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное:

* для решения вопросов местного значения;
* для решения вопросов, которые не отнесены к вопросам местного значения, но право решения которых предоставлено органам местного самоуправления;
* для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в установленном порядке;
* для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее этим требованиям, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

В соответствии с этим в собственности **городского поселения**может находиться имущество, предназначенное для решения следующих вопросов местного значения:

* организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения в границах поселения;
* дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения;
* организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
* организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
* участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
* организация библиотечного обслуживания населения;
* обеспечение условий для развития физической культуры и спорта на территории поселения и других вопросов.

В собственности **сельского поселения**может находиться имущество, предназначенное для решения следующих вопросов местного значения:

* обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах поселения;
* создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
* создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
* обеспечение условий для развития физической культуры и спорта на территории поселения;
* организация благоустройства территории поселения, включая освещение улиц, озеленение территории;
* создание условий для развития малого и среднего предпринимательства и других вопросов.

Законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных вопросов местного значения городских поселений. Иные вопросы местного значения, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов.

В собственности городского и сельского поселенияможет находиться имущество, предназначенное для решения следующих вопросов, которые не отнесены к вопросам местного значения, но право решения которых предоставлено органам местного самоуправления:

* создание музеев поселения;
* совершение нотариальных действий;
* создание муниципальной пожарной охраны;
* создание условий для развития туризма;
* оказание поддержки общественным объединениям инвалидов;
* осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных и других вопросов.

В собственности **муниципального района**может находиться имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения:

* организация электро- и газоснабжения поселений;
* дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов;
* организация транспортного обслуживания между поселениями;
* организация охраны общественного порядка муниципальной милицией;
* организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;
* создание условий для оказания медицинской помощинаселению (в т. ч. предоставление земельных участков под строительство медицинских организаций, создание для них инженерной и коммунальной инфраструктуры, организация транспортной доступности медицинских услуг, информирование и просвещение в сфере здравоохранения, профилактика заболеваний) и других вопросов.

В собственности муниципальных районовможет находиться имущество, предназначенное для решения следующих вопросов, которые не отнесены к вопросам местного значения, но право решения которых предоставлено органам местного самоуправления:

* осуществление функций учредителя муниципальных образовательных организаций высшего образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г.;
* создание музеев муниципального района;
* создание условий для развития туризма;
* оказание поддержки общественным объединениям инвалидов и других вопросов.

Федеральными законами или законами субъектов РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями Российской Федерации или субъекта РФ. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

Земля является одним из важнейших экономических ресурсов муниципального образования и имеет двойственную природу. С одной стороны, это природный ресурс и физическая подоснова городской (сельской) планировки. С другой стороны, это стоимость. В зарубежных странах платежи за пользование землей составляют значительную долю финансовых ресурсов муниципалитетов.

К муниципальной собственности относятся:

- земли особо охраняемых природных территорий местного значения, водного фонда, занятые обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности;

- земли сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов и иные земли, на которых располагается недвижимое имущество, находящееся в муниципальной собственности;

- земельные участки, на которых располагается недвижимое имущество, находящееся в частной собственности, не приобретенные собственником имущества в установленном порядке;

- земельные участки, которые были предоставлены гражданину, коммерческой организации, органу местного самоуправления, а также муниципальному унитарному предприятию, муниципальному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами местного самоуправления;

- земельные участки, под поверхностью которых находятся участки недр местного значения.

Согласно [Конституции](consultantplus://offline/ref=77CC456CBC5254285BD560390E0DC991C0A41B2771547A458EB7B8A771A046EF4FF7B55B0F11YCl7C) РФ, земли поселений могут находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности. Они могут быть объектом купли-продажи. Предпочтительной формой собственности на землю является такая, при которой собственник объекта недвижимости является одновременно собственником соответствующего земельного участка. Право собственности на земельные участки у муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации.

Для превращения муниципального образования в реального земельного собственника органам местного самоуправления в соответствии с требованиями Земельного [кодекса](consultantplus://offline/ref=77CC456CBC5254285BD560390E0DC991C4AD1E2A7C09704DD7BBBAA0Y7lEC) РФ необходимо проделать большую работу по разработке местной нормативной базы землепользования. В частности, на муниципальном уровне необходимо:

- разработать и принять правила землепользования и застройки территории;

- установить порядок управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности;

- определить порядок установления органами местного самоуправления публичных сервитутов на земельные участки, расположенные в черте поселения;

- установить нормы предоставления земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;

- принять положения о муниципальном и общественном земельном контроле и т.д.

Законодательство устанавливает различные формы землепользования:

┌─────────────────────────┐

│ Формы землепользования │

└───────────────┬─────────┘

┌──────────────┬───────┼─────┬─────────────┐

┌───────┴──────┐┌──────┴──────┐│┌────┴───┐┌────────┴──────┐

│ Постоянное ││ Пожизненное │││ ││ Безвозмездное │

│ (бессрочное) ││ наследуемое │││ Аренда ││ срочное │

│ пользование ││ владение │││ ││ пользование │

└──────────────┘└─────────────┘│└────────┘└───────────────┘

┌───────────────┴─────────────┐

│ Сервитут (ограниченное │

│ пользование чужим земельным │

│ участком) │

└─────────────────────────────┘

В постоянное бессрочное пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, а также органам государственной власти и местного самоуправления.

Самой распространенной формой землепользования является аренда. Для муниципальных земель орган местного самоуправления выполняет функции арендодателя. Арендатором может быть любое физическое и юридическое лицо. Он имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду (третьему лицу) в пределах срока договора аренды, при условии уведомления собственника.

Публичный сервитут устанавливается для обеспечения общественных интересов, в том числе интересов населения, проживающего на данной территории. Могут устанавливаться следующие публичные сервитуты: прохода или проезда через земельный участок; использования земельного участка для ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также транспортной инфраструктуры; размещения межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; проведения дренажных работ; временного пользования земельным участком для производства изыскательских, исследовательских и других работ; свободного доступа к прибрежной полосе и т.п.

В безвозмездное срочное пользование (не более чем на год) на основании договора земельные участки могут предоставляться работникам организаций отдельных отраслей экономики (транспорт, лесное хозяйство, лесная промышленность, охотничье хозяйство, государственные природные заповедники и национальные парки).

Формами платы за использование земли являются земельный налог и арендная плата. Для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земли, порядок определения которой утверждается Правительством РФ. Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=77CC456CBC5254285BD560390E0DC991C7A414227F09704DD7BBBAA0Y7lEC) об оценочной деятельности. Для определения обоснованных размеров платежей за землю и их дифференциации, в первую очередь, необходима их полная инвентаризация.

Согласно Федеральному [закону](consultantplus://offline/ref=77CC456CBC5254285BD560390E0DC991C4AD1A237F09704DD7BBBAA07EFF51E806FBB45B0E15C7YAl6C) № 131-ФЗ, из прочих природных ресурсов в муниципальной собственности могут находиться обособленные водные объекты и леса, расположенные в границах населенных пунктов. 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 гражданами для своих нужд (хранение продуктов питания, личного имущества, продукции сельского хозяйства и т.д.), но не предназначенные для использования в производственных и технологических целях.

**3. Управление муниципальными хозяйствующими субъектами**

Муниципальные образования вправе выступать учредителями хозяйствующих субъектов в следующих организационно-правовых формах:

- коммерческие – хозяйственные общества (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью) и муниципальные унитарные предприятия;

- некоммерческие – муниципальные учреждения и НКО (некоммерческие партнерства, фонды и автономные некоммерческие организации).

К муниципальным хозяйствующим субъектам, составляющим муниципальный сектор экономики, относятся муниципальные унитарные предприятия (МУП) и муниципальные учреждения.

Унитарным предприятием называется коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество. Унитарными могут быть только государственные и муниципальные предприятия.

Муниципальное учреждение – это организация, созданная органом местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

Правовой основой деятельности муниципальных предприятий и учреждений являются нормы Гражданского [кодекса](consultantplus://offline/ref=77CC456CBC5254285BD560390E0DC991C4AC1B217909704DD7BBBAA0Y7lEC) РФ и Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=77CC456CBC5254285BD560390E0DC991C6A919237809704DD7BBBAA0Y7lEC) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Особенность управления названными хозяйствующими субъектами состоит в том, что переданное им в управление муниципальное имущество является неделимым, а руководители предприятий и учреждений обладают определенной степенью самостоятельности в управлении им. Муниципальное имущество, переданное муниципальным предприятиям и учреждениям, выделено из состава муниципальной казны и находится у муниципальных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения, а у муниципальных учреждений и казенных предприятий – на праве оперативного управления.

Муниципальное унитарное предприятие (МУП) – самостоятельный хозяйствующий субъект с правами юридического лица. На основе использования муниципального имущества такое предприятие производит и реализует продукцию, выполняет работы, оказывает услуги. Как коммерческая организация оно обязано работать рентабельно.

Разновидностью унитарного является казенное предприятие, которое создается органами местного самоуправления, если преобладающая или значительная часть производимой им продукции, работ и услуг предназначена для муниципального образования либо для осуществления отдельных дотируемых видов деятельности или ведения убыточных производств.

Самые сложные проблемы для органов местного самоуправления связаны с регулированием деятельности МУП. В большинстве муниципальных образований они обеспечивают оказание населению основной части жизненно важных муниципальных услуг в жилищно-коммунальном комплексе. Во многих муниципальных образованиях МУП действуют также в сферах торговли (муниципальные магазины и рынки), бытового обслуживания населения, здравоохранения (аптеки), культуры (кинотеатры), массовой информации (газеты, теле- и радиокомпании), производства отдельных видов продукции (молокозаводы, хлебозаводы, асфальтобетонные, кирпичные заводы и т.п.).

Муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам МУП, за исключением случаев, когда несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества. МУП не вправе продавать принадлежащее ему недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества или товарищества или иным способом распоряжаться без согласия органа местного самоуправления. МУП ежегодно перечисляет в местный бюджет установленную собственником часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, а остальную часть вправе использовать по своему усмотрению.

Основная проблема российских МУП состоит в том, что большинство из них неэффективны, оказываемые ими муниципальные услуги исполняются некачественно, что вызывает жалобы населения; многие доведены до банкротства. Сами МУП также объективно не заинтересованы в повышении эффективности своей работы, ибо это приводит не к улучшению их финансового состояния, а к уменьшению или прекращению бюджетных дотаций. Будучи местными монополистами, они крайне отрицательно относятся к появлению конкурентов в сферах своей деятельности.

Компромиссными формами управления имущественными комплексами муниципальных предприятий могут считаться следующие:

- аренда имущественных комплексов МУП как единого целого;

- концессия – форма долгосрочной аренды (до 50 лет), предусматривающая в качестве условия инвестирование средств концессионера в имущественный комплекс предприятия;

- доверительное управление;

- акционирование имущественных комплексов МУП при сохранении за муниципальным образованием контрольного пакета акций;

- преобразование МУП в казенные предприятия.

Муниципальных учреждений в большинстве муниципальных образований значительно больше, чем предприятий. К муниципальным относится большинство учреждений дошкольного и общего школьного образования, культуры (театры, музеи, клубы, библиотеки и т.п.), здравоохранения (больницы, поликлиники, аптеки), социальной защиты (комплексные центры социального обслуживания, приюты для детей и взрослых).

Для муниципальных учреждений органы местного самоуправления определяют цели и задачи, утверждают уставы, назначают и отстраняют от должности руководителей, утверждают тарифы на платные услуги и льготы для отдельных социальных групп населения, осуществляют контроль качества предоставляемых услуг, утверждают сметы расходов и финансируют деятельность учреждений в соответствии с объемом муниципального заказа.

Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут учреждать межмуниципальные хозяйственные общества в форме акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Для совместного решения социальных задач представительные органы муниципальных образований могут учреждать межмуниципальные некоммерческие организации в различных формах.