

Институциональная инерция, помноженная на стабильность и равновесность (по Нэшу) стратегий, консервирующих (если не усиливающих) ситуации высоких административных барьеров, обуславливает низкую эффективность любых мер дерегулирования без формирования новой институциональной структуры как в отношении административного аппарата, так и частного бизнеса. Здесь возникает важный вопрос о том, кто, какие группы выступают институциональными инноваторами на пути ликвидации или снижения ограничений со стороны государства и теневых структур на товарных рынках? По нашему мнению, единственной группой, имеющей долговременные интересы, а также ресурсы, являются предприниматели, представители малого и среднего бизнеса. Но здесь возникает другая, не менее важная проблема. Предприниматели не представляют собой всеохватывающей организации, интересы которой коррелировали бы с интересами всего общества, т.е. не были бы направлены только на перераспреде-

ние имеющихся ресурсов.

Безусловно, процесс институциональных изменений не может ни осуществляться, ни отслеживаться в течение краткосрочного периода, так как институциональная структура отражает генетические особенности эволюционно сложившегося хозяйственного порядка. Но важным является наличие самой тенденции институциональной эволюции, определение ее вектора, указывающего направление социального развития. В настоящее время такой вектор в сторону формирования институтов, снижающих административные барьеры, почти не заметен. И хотя существует, в основном на федеральном уровне, значительный импульс в сторону дерегулирования, он будет погашен вязкостью и инерцией существующей институциональной структуры, если не будут задействованы действительно заинтересованные институциональные инноваторы.

Статья поступила в редакцию 10.11.2005

Н.А. КИСЛИЦКАЯ,
ФГОУ ВПО СКАГС,
г. Ростов-на-Дону,

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ И СТРУКТУРНАЯ ДИНАМИКА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Современный процесс институционализации местного самоуправления в Российской Федерации происходит фактически "с чистого листа", когда утрачены уникальные традиции российского самоуправления, отсутствует общепризнанная научная теория местного самоуправления, непоследовательно и противоречиво нарабатывается практика муниципального управления. Реальные структуры местного самоуправления нередко создаются в интересах региональных экономических и политических элит при игнорировании интересов местных сообществ, для которых и должен функционировать этот институт.

Нельзя при этом не отметить самого главного: в сознании российских граждан,

многих представителей публичной власти и научных кругов преобладают старые, сформировавшиеся десятилетиями стереотипы по вопросам организации властных структур. Жива традиция жесткого централизованного управления, не преодолен синдром отчуждения населения и отдельного человека от публичной власти, не возникло достаточных предпосылок для включенности граждан в проблемы местных сообществ. Между тем результаты преобразования любых общественных отношений во многом зависят от того, как люди, члены общества, осознают суть происходящих перемен и их итоги. Неадек-

© Н.А. Кислицкая, 2005

ватное понимание сущности местного самоуправления препятствует появлению полноценного статуса муниципальных образований, предполагающего наличие определенных, обеспеченных финансами полномочий органов местного самоуправления, а как следствие - высвобождению потенциала самоорганизации на благо жителей отдельных городов, сел, а значит и государства в целом.

В процессе перехода к рыночной экономике Россия столкнулась с множеством проблем и радикальных перемен. Следствием их стали преобразования в формах собственности. С экономической точки зрения любая собственность является присвоением общественного продукта. Характер экономических отношений между людьми по присвоению материальных и духовных благ во многом определяется уровнем жизни людей, принадлежащих к различным классам и сословиям, которые по различным причинам не могут быть равны в этом присвоении [1, с. 11].

Муниципальная собственность представляет собой, прежде всего, такие социально-экономические отношения, которые обеспечивают жизнедеятельность местного населения муниципального образования. Она является собственностью населения соответствующего городского, сельского поселения и иной населенной территории. Поэтому ее наличие и управление ею не могут быть безразличны жителям муниципальных образований, прежде всего как налогоплательщикам.

В современной России происходит возрождение муниципальной собственности. Ее восстановление и развитие обусловлены рядом исторических и экономических факторов. Среди них наиболее значимыми являются:

- выполнение муниципальной собственностью функции материально-финансового обеспечения жизнедеятельности населения в условиях серьезного изменения отношения государства к этим проблемам;
- становление муниципальной собственности как основы обеспечения комплексного развития территорий муниципальных образований и коммунально-

бытового и социально-культурного обслуживания населения, что особенно важно для малых городов и связанных с ними сельских поселений.

Все эти факторы очень важны на современном этапе, потому что их перестают выполнять в прежнем объеме государственные институты.

В отличие от зарубежных муниципальных систем муниципалитеты в России имеют в своей собственности как производственные объекты (не всегда обеспечивающие своевременное поступление денежных средств для финансирования хозяйственных расходов), так и объекты социально-культурного и бытового обслуживания населения, являющиеся бюджетными организациями.

В этих условиях муниципальная собственность становится фактором защиты интересов всех жителей различных поселений, а в принципе – жителей всей Российской Федерации, выступает как условие восстановления равноценности интересов и прав любых субъектов, действующих на ее территории [2, с. 841]. Следовательно, муниципальная собственность является одним из важнейших элементов современной экономической системы. От уровня развития муниципальной собственности, а также эффективности использования её составляющих и всей системы в целом во многом зависит качество жизни местного населения. Выявление и эффективное решение этих проблем с учетом конкретных потребностей территорий является в современных условиях важнейшей функцией органов местного самоуправления, т. к. качество управления муниципальной собственностью определяет эффективность работы местных органов власти. При этом следует подчеркнуть, что процесс формирования муниципальной собственности в муниципальных образованиях России ещё не завершён. Территориальные, отраслевые особенности муниципальной собственности, формы использования её производственной, финансовой и социальной составляющей ещё не имеют устоявшихся проявлений, требуют изучения и оптимизации.

В основу формирования новой структуры муниципальной собственности должен быть положен принцип оптимального соответствия объема и характера объектов собственности характеру задач, решаемых в рамках муниципального образования в интересах его населения.

Условия формирования муниципальной собственности несут в себе не только возможности создания ее объектов и субъектов, но и определенные ограничения, так как в основном она – бюджетопотребляющая, а не доходопроизводящая [3, с. 17]. Например, в Ростовской области 65% бюджетных доходов направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в минимально работоспособном состоянии. При этом доходы от ее использования сегодня не превышают 3,2% общей суммы бюджетных доходов муниципалитета [4].

Структура тех доходов, которые бюджет получает от муниципальной собственности является неадекватной, так как в последние годы прослеживается негативная тенденция сокращения поступле-

ний в муниципальные бюджеты. Основными причинами является падение объема производства, изменение доходной части местных бюджетов, недостаточный уровень собираемости налогов, нарушение платежеспособной дисциплины [5, с. 132]. Господствующими являются доходы от продажи муниципальной собственности и от сдачи ее в аренду (См. рис. 1, 2), в редких случаях фигурируют отчисления от прибыли муниципальных унитарных предприятий, и едва ли не единичными можно считать доходы, получаемые от участия муниципалитетов в немунципальных предприятиях. Фактически нет данных о получении доходов от передачи муниципальной собственности в трастовое управление, в концессию или от управления портфелем муниципальных акций (не говоря уже о других, гораздо более сложных по своей конструкции и технологиям, видах собственнических доходов).

Остановимся лишь на выявленных наиболее контрастных результатах продажи и сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности.

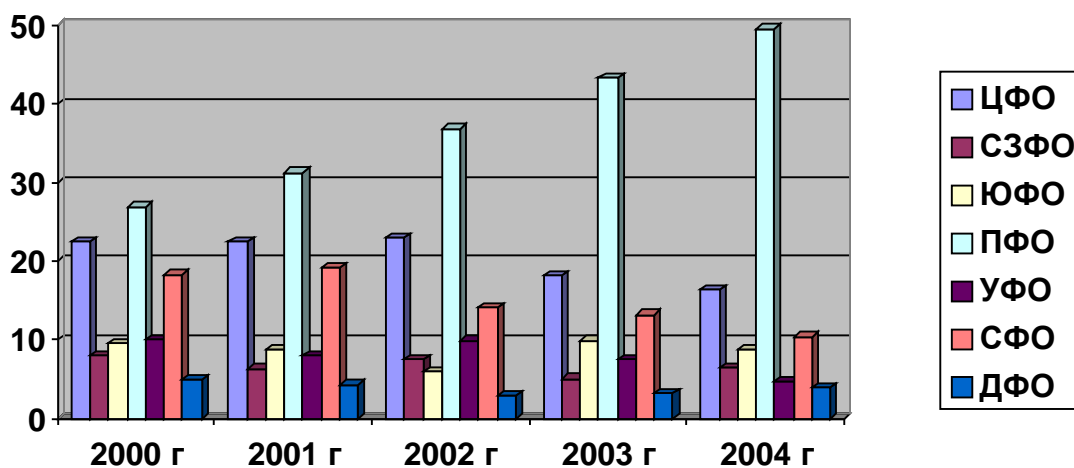


Рис. 1. Доходы, полученные от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности (доли округов в %) [6].

Наибольшие доходы в местные бюджеты приносит продажа имущества в Приволжском федеральном округе (причем прослеживается тенденция увеличения), а наименьшие – в Дальневосточном федеральном округе. Наибольшие доходы от

сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, получают Сибирский и Приволжский федеральные округа, наименьшие – Уральский федеральный округ. Анализ данных показал, что Южный федеральный округ занимает 4

место среди федеральных округов РФ по продаже и сдаче в аренду имущества, на-

ходящегося в муниципальной собственности.

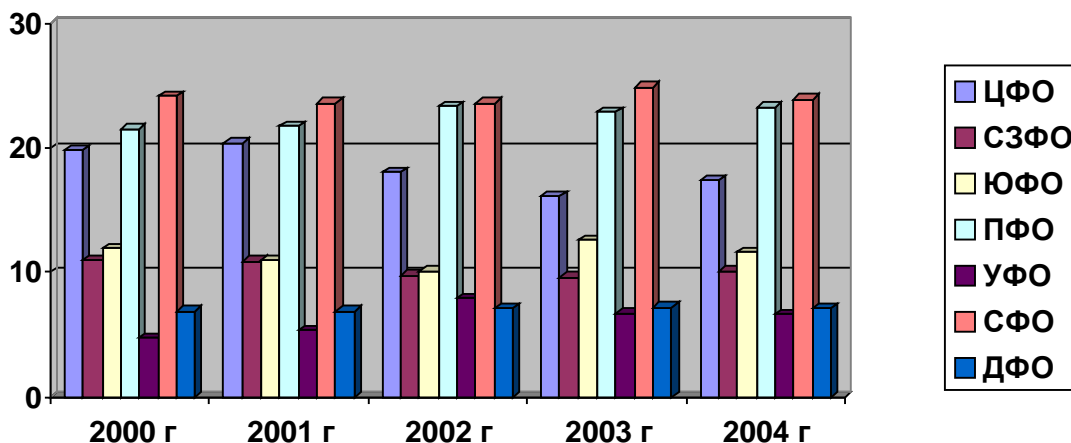


Рис. 2. Доходы, полученные от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности (доли округов в %) [7].

В качестве основных мер по укреплению межмуниципальных финансово-экономических отношений предлагается:

- обеспечение условий для развития горизонтальных межбюджетных отношений;
- формирование и размещение сводного межмуниципального заказа на основные виды товаров и услуг;
- отработка системы межмуниципальных расчётов;
- ускоренное развитие межмуниципальной инфраструктуры;
- расширение и углубление межмуниципальной заёмно-инвестиционной деятельности;
- распространение межмуниципальной собственности, прежде всего, на базе комплексов и производств, нацеленных на эффективное удовлетворение межмуниципальных потребностей.

Сложности формирования, структура, направления использования муниципального бюджета подчеркивают значение финансовой составляющей в общей системе экономических отношений муниципальной собственности. Финансовая сторона делает эти отношения разнообразными, прочными, долговременными, активно включает муниципальную собственность в общую систему финансово-экономических

связей общества. Финансовая автономия местного бюджета, как это вытекает из анализа зарубежного и отечественного опыта, а также объема имеющихся экономических полномочий муниципальных образований в России, должна составлять не менее 70-75% [8, с. 21]. Можно сделать вывод, что такое соотношение позволило бы им достойно существовать и развиваться. Так, доля финансовой автономии местного бюджета в ряде европейских стран составляет около 85% [9, с. 16], т. е. способность к расширенному воспроизводству ресурсов муниципального хозяйства определяется степенью автономии местного бюджета.

Следующее важное направление деятельности муниципалитетов в переходный период – ревизия муниципальной собственности. Здесь уместно вспомнить, как формировалась муниципальная собственность. На процесс формирования муниципальной собственности оказала значительное отрицательное влияние принудительная и практически бесплатная приватизация большинства прибыльных объектов в период 1992-1996 годов (См. рис. 3). В результате этого сформировалось исключительно невыгодное для муниципальных образований соотношение затратной и прибыльной частей муниципальной собст-

венности.

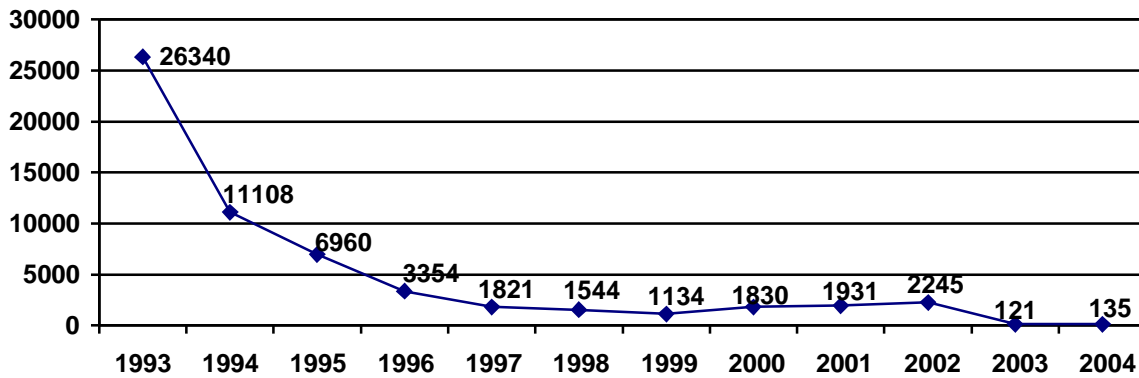


Рис. 3. Количество приватизированных муниципальных унитарных предприятий, объектов [10, с. 173-175].

Основное внимание в планировании развития муниципальной собственности было уделено приватизации с четко обозначенными социально значимыми целями и объектами приватизации, направлениями расходования денежных средств, полученных от приватизации, и способами приватизации. В этой деятельности муниципальные образования накопили большой опыт, учет которого позволил принять Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» [11].

В настоящее время федеральное законодательство обеспечивает значительное совершенствование процесса приватизации объектов муниципальной собственности, повышение коэффициента ее отдачи в финансы местного самоуправления. Этот процесс затрагивает в основном муниципальные унитарные предприятия, приватизация которых положительно сказывается на материально-финансовом положении местного самоуправления [12, с. 175].

В целом следует подчеркнуть, что местное самоуправление еще не исследовано как сложный и неоднозначный феномен. Теория местного самоуправления находится только на начальном этапе своего формирования. Исследование процесса становления местного самоуправления как экономического института, встроенного в

структуры и государства, и гражданского общества представляется одним из шагов на пути создания этой теории. В конечном счёте, местное самоуправление должно обеспечить условия равновесного состояния воспроизводственной системы территории. Одним из главных вопросов при решении данной проблемы является создание и обеспечение функционирования соответствующей инфраструктуры, которая, с одной стороны, создаёт непосредственные материальные условия реализации интересов населения. С другой стороны, обеспечивает реализацию экономических интересов своих субъектов, что выражается в функционировании институциональной и рыночной инфраструктуры местных органов самоуправления.

Исследование современных тенденций развития муниципальной собственности позволило сделать следующие выводы:

Во-первых, муниципальная собственность является основной частью муниципального хозяйства, в процессе формирования которого происходит воспроизводство объектов муниципальной собственности.

Во-вторых, эффективное использование муниципальной собственности возможно только при выборе оптимального соотношения между целями развития муниципального образования – экономической и социальной.

В-третьих, развитие муниципальных

образований представляет собой управляемый процесс, в котором основную роль играет управление муниципальной собственностью.

В-четвертых, стратегические цели управления развитием муниципального образования и муниципальной собственностью совпадают, что не исключает существование целей управления муниципальной собственностью в зависимости от состояния муниципального хозяйства.

В-пятых, разработка системы местных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы управления и распоряжения муниципальной собственностью, должна происходить, опираясь на реальную действительность.

В-шестых, организация и проведение инвентаризации имущества, находящегося на территории муниципальных образований, может стать одной из существенных предпосылок укрепления экономической базы местного самоуправления во многих субъектах Российской Федерации.

Литература.

1. Григорьев В.В., Острина И.А., Руднев А.В. Управление муниципальной недвижимостью. – М., 2003.
2. Катихин О. В. Муниципальная собственность: содержание и границы. Сборник. «Собственность в XX столетии». – М., 2001.
3. Боровская М. А. Автореферат на соискание степени доктора экономических наук Управление муниципальной собственностью в системе региональной экономики: теоретико-прикладной аспект. 08.00.05. Ростов-на-Дону 2002.
4. По материалам официального сайта Администрации Ростовской области / <http://www.donland.ru>
5. Управление развитием муниципальных образований: Монография / Под ред. заслуженного экономиста России, д.э.н. проф. Б. Г. Преображенского. – Воронеж: Изд-во «Научная книга», 2005.
6. Составлено автором по Основным показателям уточненного плана развития муниципального сектора экономики Российской Федерации на 2004 год. / <http://www.budgetrf.ru>
7. Составлено автором по Основным показателям уточненного плана развития муниципального сектора экономики Российской Федерации на 2004 год. / <http://www.budgetrf.ru>
8. Алтынбаев Р. З. Основные направления повышения эффективности местного самоуправления // Местное самоуправление в России: Сборник статей/ Под ред. д.э.н., проф. В. Б. Зотова. – М.: «Ось-89», 2003.
9. Рокецкий Л. Ю. Инвестиции в отрасли муниципального хозяйства как одна из форм взаимоотношений бизнеса и местных властей // Местное самоуправление – проблемы и решения / Сборник докладов участников научно-практической конференции Российской муниципальной академии (30.10.2003). – М.: Изд-во Прима-Пресс-М, 2004.
10. Составлено автором по: Россия в цифрах. Краткий статистический сборник. 2005. С. 173-175.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3595.
12. Баранчиков В. А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2005.

Статья поступила в редакцию 10.11.2005