МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

**«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**(ФГБОУ ВПО «КубГУ»)**

**Кафедра государственного и муниципального управления**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**Проблемы управления муниципальной собственностью в современной экономике**

Работу выполнил \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ А.Ю. Богдашов

(подпись, дата)

Факультет управления и психологии курс Направление 38.03.04.62 «Государственное и муниципальное

управление»

Научный руководитель

канд.экон. наук, доц. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Е.А. Беляева

(подпись, дата)

Нормоконтролер,

канд. экон. наук, доц. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Е.А. Беляева

(подпись, дата)

Краснодар 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Введение……………………………………. 3

1 Теоритические аспекты управления муниципальной собственностью …………………………………………………………….. 4

1.1 Понятие и состав муниципальной собственности…........... 4

1.2 Формирование муниципальной собственности………….. 6

1.3Нормативно-правовое обеспечение муниципального управления…… 9

2 Анализ системы управления муниципальной собственностью в РФ ……………………………………..……… 11

2.1 Этапы формирования муниципальной собственности в РФ……… 11

2.2 Задачи органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью…………………….. 18

2.3 Опыт управления муниципальной собственностью органами местного самоуправления……………………. 24

3 Направления повышения эффективности системы управления муниципальной собственностью…………………. 25

3.1 Проблемы управления муниципальной собственностью……… 25

3.2 Опыт управления муниципальной собственностью в различных странах мира………………………………………. 30

3.3 Предложения по совершенствованию системы управления муниципальной собственности в РФ……………………………………………………… 35

Заключение…………….……………….. 37

Список используемых источников…………………………. 39

ВВЕДЕНИЕ

В конце 80-х годов наша страна выбрала новый путь экономического развития. Правильный был это путь или нет, до сих пор спорят экономисты и политики, как в России, так и за границей. Также объектом спора является вопрос обратимости данного процесса. В основе всех изменений, происходивших в те годы, лежал вопрос собственности как основы новой экономической политики. Правильно или не очень, законно или с изъянами, но на сегодняшний момент собственность в России практически полностью обрела новые формы, а объекты и имущество своих владельцев. **Курсовая работа ставит целью изучить основу экономической деятельности любого государства** – собственность муниципальную, наиболее приближенную простым людям, и потому по состоянию которой, можно говорить наиболее точно о жизненном благосостоянии населения в стране.

Проблема управления муниципальной собственностью является сегодня одной из важнейших для России задач. Если во многих других странах этой проблемой занимались столетиями или многими десятилетиями, то в РФ и странах бывшего социалистического лагеря только сейчас ситуация выходит на соответствующий уровень. С начала 90-х в нашей стране уделяется много внимания реформам в сфере муниципального управления. Практически все государственные решения проходят через местные органы власти. И эффективность управления зачастую можно рассмотреть на уровне качества жизни людей, то есть развитие региона напрямую связано с удовлетворением жизненных нужд людей. Такая форма собственности широко распространена, особенно в развитых или развивающихся странах. При этом раньше реформированию муниципальной собственности придавалось второстепенное, по сравнению с федеральной и региональной собственностью, значение. Несмотря на то, что в ходе правовой реформы понятие «муниципальная собственность» неоднократно уточнялось и конкретизировалось, целый ряд его жизненно важных для деятельности местного самоуправления институциональных понятий полностью не раскрыт. Поэтому изучение и анализ данной формой собственности, использование опыта в управлении муниципальной собственности и будет основной темой курсовой работы.

1.Теоретические аспекты управления муниципальной собственностью

1.1 Понятие и состав муниципальной собственности

Основные подходы к анализу муниципальной собственности: правовой и экономический. Исходя из того, что муниципальная собственность - имущество, принадлежащее муниципальным образованиям, или имущество, в отношении которого муниципальное образование обладает правами владения, пользования и распоряжения, этапы данного определения:

**Владение** – отражает документальную фиксацию субъекта собственности.

**Пользование** - означает применение собственности по усмотрению собственника.

**Распоряжение** – дает право поступать по своему усмотрению по отношению к объекту.

Российское законодательство выделяет также: право передачи собственности в доверительное управление, хозяйственного ведения, оперативного управления и т.д., причем правомочия ограничены правом собственности на то же имущество со стороны других субъектов.

Если рассматривать экономическую концепцию собственности как систему экономических отношений, тогда собственность – это отношения между людьми с целью определения принадлежности материальных благ. По Конституции РФ население муниципального образования выступает в роли собственника, который частично владеет и пользуется этой собственностью, при этом право распоряжения ею находится у муниципальной власти. Их называют собственниками второго уровня. Производные уровни - предприятия и учреждения, которые пользующиеся муниципальным имуществом в на правах хозяйственного и оперативного управления.

Объекты муниципальной собственности направлены на решение различных проблем населения и кроме недвижимости и земельных участков в соответствии могут быть:

1) МУП (муниципальные унитарное предприятие), обычно осуществляющие свою деятельность в сферах, необходимых для обеспечения инфраструктуры города, например, эксплуатации зданий, транспортном обеспечении, уборке мусора итд.

2) Акции - ценные бумаги, отражающие количественную имущественную долю муниципалитета.

3) Обеспечение сети электро-, водо-, теплоснабжения - одна из основных задач муниципальной власти обеспечение беспрерывной работы ресурсоснабжающих организаций, своевременное устранение аварийных ситуаций, что особенно необходимо для нормальной жизни людей.

4) Иное имущество и объекты (сооружения), необходимые для обеспечения деятельности муниципалитета:

- пункты теплоснабжения, очистные сооружения, газораспределительные станции и так далее;

- дороги и элементы технических сооружений;

- жилье для обеспечения служебными квартирами малообеспеченных, нуждающихся, работникам муниципальных учреждений;

- транспорт для пассажирских и грузовых перевозок;

- библиотеки и медицинские учреждения, дома культуры, различные клубы и кружки по интересам;

- спортивные сооружения;

- водные, лесные и другие объекты.

Все объекты муниципальной собственности могут быть разделены на движимое имущество (акции, средства бюджета и т.д.) и недвижимое имущество (земли, природные ресурсы, нежилой и жилой фонды, муниципальные учреждения и предприятия).

Кроме этого по функционированию они разделяется на:

- объекты для реализации функций собственника, управляемые муниципалитетом;

- объекты муниципального хозяйства;

- МУ (муниципальные учреждения), у которых муниципальное имущество в ведение на праве управления.

Муниципальная собственность в РФ признается государством наравне с государственной, частной и другими формами собственности. При этом частная собственность служит интересам узкого круга лиц, а муниципальная для общественного блага.

Для функционирования государственной системы большое значение имеет разграничение между собственностью государственной (федеральной, региональной) и муниципальной. Данные виды собственности отличаются:

- по субъектам права владельцем государственной собственности является народ РФ или органы государственной власти, тогда как муниципальной собственностью владеют население конкретных муниципальных образований и органы местного самоуправления;

- по объектам права государственной собственностью может быть любое имущество, а муниципальной собственностью остальное имущество за исключением государственного;

- по основаниям приобретения и прекращения права собственности;

- по содержанию.

1.2 Формирование муниципальной собственности

Муниципальная собственность формируется органами государственной власти и местного самоуправления, зачастую все действия с ней подлежат утверждению местного органа законодательной власти и включают следующие направления:

1. В результате процессов разграничения государственной собственности.
2. Бесплатной передачи социальных объектов при приватизации предприятий.
3. Передачи социальных объектов от ГУП и ГУ.
4. Передачи социальных объектов в случае банкротства предприятий.
5. Приобретения имущества.
6. Строительства новых объектов.

Право муниципальной собственности возникает из оснований предусмотренных законами и другими правовыми актами административными или гражданско-правовыми способами. При этом административные предполагает выполнение воли государства посредством издания правового акта, тогда как гражданско-правовой подразумевает договоры и сделки с другими субъектами гражданских прав. В пределах компетенции органов местного самоуправления принимаются решения о составе муниципальной собственности в порядке приобретения и отчуждения, ведение реестра, создании и ликвидации МУП и МУ, осуществлении контроля за эффективностью ее использования. При этом установление порядка управления и распоряжения собственностью является исключительной компетенцией представительных (законодательных) органов местного самоуправления.

В качестве примера возьмем закон Московской области “Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области”, в котором указаны следующие способы формирования муниципальной собственности в области:

1) Путем взимания налогов и прочих средств в местный бюджет.

2) Путем приобретения имущества на основании договора купли-продажи, дарения и иных сделок.

3) При делении государственной собственности в РФ на федеральную, государственную и муниципальную в соответствии с законодательством РФ.

4) При передаче объектов федеральной собственности в муниципальную в порядке, установленном законодательством РФ.

5) При преобразовании, объединении или упразднении муниципальных образований.

6) Путем получения продукции и доходов в результате использования муниципальной собственности.

7) При передаче государственной собственности Московской области в муниципальную собственность.

Право муниципальной собственности прекращается в случаях:

- уничтожения имущества;

- при передаче имущества другим лицам, включая приватизацию;

- при разделении муниципальной собственности.

Роль муниципальной собственности.

Одним из главных условий обеспечение развития муниципальных образований является создание эффективной системы работы местных органов власти с муниципальными предприятиями. При этом наиболее выгодно взаимодействовать с муниципальными предприятиями, которые ведут деятельность в рентабельных отраслях муниципальной экономики. Это выгодно так как:

1. Вся прибыль муниципальных предприятий, а не только налоговые отчисления, становятся собственностью муниципалитетов и помогает укреплению финансовой системы территорий.
2. Являясь собственниками МУП, органы местного самоуправления имеют возможность осуществлять над их деятельностью непосредственный контроль, определять порядок работы, регулировать цены и тарифы, назначать руководство.

Это помогает муниципалитетам своевременно реагировать в случае изменения ситуации в экономике, а также предоставлять жителям наиболее широкий спектр услуг необходимого качества. В то же время органы местного самоуправления вправе создавать далеко не всякое муниципальное предприятие. Однако, в некоторых сферах экономики (например, в торговле, в производстве и т.д.) более эффективно использовать частный бизнес. Наличие муниципальных предприятий, дотаций и меньшая степень риска при осуществлении хозяйственной деятельности ставит МУП в преимущественное положение перед предприятиями других форм собственности. Это ведет к искажению принципов равенства и конкуренции, негативно отражается на рынке товаров и услуг. Для регулирования процессов в данной сфере в России создана Федеральная антимонопольная служба (ФАС), имеющее представительство в регионах. Зачастую передача прав по оказанию услуг МУП в частные руки, дает больший эффект для развития территории, но при этом утрачивается контроль за принятием решений в значимых для муниципалитета вопросах.

1.3. Нормативно-правовое обеспечение муниципального управления

Нормативно-правовое обеспечение процесса управления муниципальной собственностью играет решающую роль в регулировании управления и распоряжения муниципальной собственностью. В систему нормативно-правовых актов входят акты, издающиеся на трех нормотворческих уровнях:

​ федеральном;

​ региональном;

​ местном, или муниципальном.

На федеральном уровне действуют Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента, Правительства РФ и других федеральных исполнительных органов государственной власти, принятые исключительно в пределах компетенции, определенной Конституцией и законами РФ.

На региональном уровне принимаются законы субъектов РФ в рамках компетенции, установленной Конституцией РФ и федеральными законами.

На местном или муниципальном уровне процесс управления муниципальной собственностью регулируются правовыми актами органов местного самоуправления. К ним относятся Устав муниципального образования, решения представительных и исполнительно-распорядительных органов.

Уставом муниципального образования в сфере осуществления правомочий собственника регулируется:

- порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, порядок контроля за его исполнением;

- случаи и порядок дополнительного использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления переданных государственных полномочий.

Нормативными правовыми актами, принимаемыми органами местного самоуправления в сфере осуществления правомочий собственника, регулируются:

-​ порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью - об аренде, передаче в пользование муниципального имущества, о залоге, о контроле использования, о порядке создания, реорганизации, ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, определения состава закрепляемого за организацией имущества, о назначении руководителей организаций итп;

- порядок и условия приватизации муниципального имущества;

- регламент деятельности каждого из органов местного самоуправления, осуществляющих правомочия собственника;

- порядок содержания и использования муниципального жилищного фонда;

- порядок использования муниципальных водных объектов, городских лесов;

-​ определение имущества, предназначенного для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников МУП и МУ.

Исчерпывающим образом полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью отражены в ФЗ № 131. В частности, к вопросам местного значения ФЗ № 131 отнесено «владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности».

Исключительная компетенция представительного органа самоуправления в имущественной сфере раскрывается в таких полномочиях как:

- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

-​ определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги МУП и МУ».

Очень обширно представляются полномочия законодательных органов местного самоуправления. Часть соответствующих правил пользования и распоряжения муниципальной собственностью устанавливается законодательным органом местного самоуправления при утверждении Устава муниципального образования. Конкретные нормы и требования, определяющие порядок пользования и распоряжения муниципальной собственностью, представительный (законодательный) орган вправе устанавливать отдельными правовыми актами. Вообще, в соответствии с нормативной документацией, есть общее ограничительное правило - права собственника в отношении муниципального имущества, которое от имени муниципального образования осуществляют исключительно органы местного самоуправления.

Основаниями для принятия решений органами местного самоуправления являются федеральные и региональные законы РФ, одним из основополагающих из которых является Гражданский Кодекс РФ, содержащий нормы, обязательные для всех участников гражданско-правовых отношений, в том числе собственников и пользователей муниципальной собственности. Гражданский Кодекс РФ содержит достаточно норм для обеспечения управления муниципальным имуществом в сфере аренды, оперативного управления и.т.д. Необходимы также и дополнительные акты исполнительной и законодательной власти. Это указано в нормах Гражданского Кодекса РФ, касающиеся прав хозяйственного ведения и оперативного управления – так как они не содержат полный перечень инструментов, необходимых для всестороннего управления муниципальной собственностью.

2 Анализ системы управления муниципальной собственностью в РФ

2.1. Этапы формирования муниципальной собственности в РФ

В процессе перехода России к рыночной экономике, началось формирование муниципальной собственности. Начало было положено с вывода из собственности государства существовавшей собственности в форме государственной и колхозно, кооперативной собственности. В итоге произошла передача производственных объектов в муниципальную собственность. Ниже приведены периоды становления формирования муниципальной собственности, являющиеся следствием распределения собственности между непосредственно государством, субъектами РФ:

1. 1990 г., апрель по 1992 г, март.

2. 1992 г. март и до сегодняшнего дня:

2.1. С марта 1992 г. по декабрь 2004 г.

2.2. С января 2005 г. по июнь 2006 г.

2.3. С июня 2006 г. до настоящего времени.

1. С апреля 1990 г. по март 1992 г.

Муниципальная собственность провозглашалась в качестве самостоятельной формы собственности, формально на уровне представительной власти закреплялась возможность формирования муниципальной собственности за счет передачи государственной собственности. Однако, отсутствие непосредственной процедуры такой передачи, делало данные лозунги трудно воплощаемыми в жизнь. Муниципальная собственность как основа экономики местного самоуправления впервые стала видна в виде коммунальной собственности, закрепленной Законом СССР об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в стране. Этим законом закреплялась обособленность в принятии решений местными органами власти по отношению к другим государственным органам в пределах своих полномочий.

Важнейшее направление - это формирование коммунальной собственности, включающей имущество, создаваемое или приобретаемое органами местного самоуправления за счет принадлежащих им средств, и имущество, передаваемое им безвозмездно другими органами власти или субъектами. Местные органы самоуправления получали право передавать в собственность предприятия и учреждения, принадлежащие другим собственникам, но необходимых для обеспечения ежедневных потребностей населения.

Далее было приняты Закон «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 г., «О местном самоуправлении в РСФСР», которые растолковали порядок формирования муниципальной собственности.

На практике положения законов оказалось достаточно сложным, в них отсутствовал ряд важных необходимых норм. Например, не содержалось механизма формирования муниципальной собственности, переход объектов государственной собственности в муниципальную. Также здесь не было критериев определения необходимости и целесообразности передачи собственности, местным органам власти. Имущество, находящееся в государственной собственности, на момент вступления данных законов в силу не становилось автоматически собственностью муниципальных образований «до проведения необходимого разграничения».

Все это подтверждает декларативность данных документов и трудную реализуемость их в вопросах регулирования отношений формирования муниципальной собственности в результате разграничения государственной собственности.

Окончание 1991 г. в РФ был отмечен появлением одного из основополагающих документов этапа формирования муниципальной собственности - Постановления Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации». Именно этим документом до сегодняшнего дня руководствуются муниципальные органы власти в определении вопросов в отношении имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении собственности государственной.

Цель процесса разграничения - последующая приватизация государственной собственности в регионах, в отношении которой действовало постановлением № 3020-1, где было определены критерии разграничения государственного имущества:

1) принадлежность имущества организаций;

2) назначение имущества.

Данным постановлением предусмотрена передача объектов государственной (федеральной и региональной) собственности только в муниципальную собственность двух видов поселений: городов, за исключением городов районного подчинения, и районов.

В соответствии с п. 4 данного постановления, субъекты Российской Федерации, получившие из федеральной собственности соответствующие объекты, могут перераспределять их в муниципальную собственность административных образований, входящих в их состав, по решению их органов законодательной власти.

Но процедура передачи объектов в муниципальную собственность в указанном постановлении по-прежнему не содержалась. Принимая во внимание большую значимость данного правового акта для формирования муниципальной собственности в результате разграничения государственной собственности, он все же являлся декларативным до установления механизмов разграничения государственной собственности.

Вывод - в данный период времени муниципальная собственность не была сформирована из-за отсутствия непосредственных механизмов ее передачи. Органы управления Муниципалитетов использовали государственное имущество, переданное в их ведение, не являясь собственниками такого имущества.

2. С марта 1992 г. по сегодняшний день.

Этот период делится на три этапа:

2.1. С марта 1992 г. по декабрь 2004 г. в результате разграничения государственной собственности начинается этап, когда было принято Распоряжение Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. «Об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности». Данный нормативный акт и положил начало фактической реализации права передачи государственной собственности в муниципальную.

Правовое значение этого и последовавших за ним правовых актов заключается в том определении механизма передачи объектов в муниципальную собственность из государственной. Данное обстоятельство положило начало фактического формирования перечня объектов муниципальной собственности. Основываясь на нем, органы государственной власти России и ее субъектов приняли бесчисленное количество правовых актов о передаче объектов из государственной собственности в муниципальную, вследствие разграничения государственной собственности.

В перечень объектов, передаваемых в муниципальную собственность при разграничении собственности, включались именно объекты, отнесенные в соответствии с законодательством к муниципальной собственности, а перечень разрабатывался отделом или органом по управлению имуществом города или района, после чего утверждался законодательным органом местного самоуправления.

В декабре 1992 г. были внесены изменения в Конституцию РСФСР и муниципальная собственность была закреплена в качестве самостоятельной формы собственности, являясь экономической базой местного самоуправления.

Однако, на формировании муниципальной собственности существенным образом сказывался процесс приватизации. Это осложняло работу в указанном направлении. Закон РСФСР от 1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», принятая позже основываясь на нем программа приватизации не предусматривали исключений для муниципального имущества. Засачтую имущество, которое должно было перейти в муниципальную собственность, приватизировалось еще до образования органов местного самоуправления, и при этом объекты муниципальной собственности приватизировались в первую очередь. В результате данных действий, муниципальные образования оказались лишены огромного количества собственности, впоследствии - основой их экономической политики.

5 февраля 1993 г. было принято Распоряжение Госкомитета Российской Федерации по управлению госимуществом от № 217-р «Об упорядочении процесса учета и разграничения прав собственности на нежилые помещения», 22 декабря 1993 г. Указ Президента Российской № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», которые закрепили отношения в сфере защиты муниципальной собственности. В них указывалось, что органам местного самоуправления предоставлялось право самостоятельного утверждения перечня имущества, составляющих муниципальную собственность, обратно в государственную собственность субъектов РФ или в федеральную собственность может осуществляться лишь с согласия органов исполнительной власти или вследствие решения суда.

После этого в 1995 г. был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разъясняющий социально-экономическое и юридическое содержание понятия муниципальной собственности и ее формирования, и затем в 1997 г. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

В них указаны правовые, экономические и финансовые гарантии местного самоуправления, госгарантии его осуществления и в принципе завершили процесс правоотношений в области муниципальной собственности в России.

На данном этапе из государственной собственности в муниципальную были переданы объекты жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), бытового обслуживания населения, объекты образования и здравоохранения. Кроме этого, на данном этапе формирование муниципальной собственности в результате разграничения собственности направлялось следующим образом:

- с марта 1992 г. до 1993 г. было формирование проходило медленно, темпы передачи имущества в муниципальную собственность при переводе из собственности государственной были невысокие, в собственность переходили предприятия, заводы и другие объекты, связанные с производством;

- с 1993 г. до конца 1994 г. темпы перехода в муниципальную собственность в результате разграничения собственности были также небольшими, но изменился качественный состав имущества. В собственность муниципалитета передавались, в основном, жилищный фонд, объекты инфраструктуры;

- с 1995 г. до 1998 г. передача имущества в муниципальную собственность из государственной ускорилась. Состав переходящего имущества остался прежним - жилищный фонд, объекты инфраструктуры, объекты социально и бытового обслуживания населения;

- с 1999 г. до конца 2004 г. мы видим спад темпов передачи имущества в муниципальную собственность вследствие разграничения собственности. В собственность передавались, в основном, те же объекты, что и на предыдущем этапе.

2.2. С января 2005 г. по июнь 2006 г. муниципальная собственность формировалась и осуществлялось:

1) в соответствии с Постановлением № 3020-1 и Распоряжением 114-рп - формирование муниципальной собственности в результате разграничения государственной собственности;

2) в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ - формирование муниципальной собственности в результате перераспределения полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

На данном этапе наблюдается спад темпов передачи имущества из государственной собственности в муниципальную при разграничении собственности. Передавались: объекты жилищно-коммунального комплекса, помещения, объекты, предназначенные для транспортного обслуживания населения внутри муниципального образования, а также объекты, необходимые для деятельности органов местного самоуправления.

2.3. С июня 2006 г. по настоящее время происходит формирование муниципальной собственности в результате разграничения и передачи госсобственности вследствие перераспределения полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями. На данном этапе процесс передачи собственности был усложнен из-за введения дополнительных требований к нормативно-правовой документации, необходимой для принятия решения о передаче объектов в муниципальную собственность.

Третий (и до настоящего времени завершающий) этап формирования муниципальной собственности в результате разграничения собственности между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями начинается в июне 2006 г. В это время вступило в силу Постановление № 374 об утверждении перечня документов для принятия решения о передаче имущества в собственность субъекта РФ или муниципальную собственность из федеральной собственности, из собственности субъекта РФ в федеральную собственность или муниципальную собственность.

Принятие вышеуказанных нормативно-правовых актов помогло продолжить формирование муниципальной собственности посредствам разграничения собственности между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

На данном этапе в муниципальную собственность передаются: объекты здравоохранения, образования, дома отдыха, санатории, объекты ЖКХ и другие.

На сегодняшний день в России возможность формирования муниципальной собственности в результате разграничения собственности между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями рассматривается на законодательном уровне.

2.2 Задачи органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью.

Сегодня в Российской Федерации проводится реформа местного самоуправления, в соответствии с ФЗ "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации".

Цель - создание единой структуры местного самоуправления, четкое разграничение полномочий среди муниципальных образований. Возникла необходимость формирования общей системы муниципальной собственности, потому что эффективность работы местного самоуправления зависит от его финансовых ресурсов. Муниципальные образования должны зарабатывать средства на исполнение полномочий, имея право ими распоряжаться. Создалась необходимость общих правил для всех на муниципальном уровне, так как до недавнего времени в РФ существовали различные формы муниципальных органов местного самоуправления.

Реформа также должна создать и прочную финансовую базу для осуществления муниципалитетами возложенных на них функций. Основные элементы реформы (отношения):

- административно-территориальное устройство муниципальных образований;

- имущественная база муниципалитетов.

Под административно-территориальными аспектами реформы понимается созданная в настоящее время двухуровневая система управления - это городские и сельские поселения (1 уровень) и муниципальные районы (2 уровень), а также городские округа (городской округ сочетает в себе функции как поселения, так и района). Ранее субъекты РФ, самостоятельно определяли структуры местного самоуправления в границах своей территории, это приводило к смещению полномочий и неопределенности.

После введения единой территориальной системы местного самоуправления подлежат разграничению и властные полномочия, а также необходимая для их осуществления собственность.

Управление муниципальной собственностью представляет собой деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности в целях максимального обеспечения услугами населения муниципального образования.

***Полномочие владения*** - это возможность хозяйственного господства собственника над вещью.

***Полномочие пользования*** - это возможность извлечения из вещи полезных свойств, опирающаяся на полномочие владения.

***Полномочие распоряжения*** - это возможность определить судьбу вещи вследствие совершения юридических актов.

Деятельность органов местного самоуправления осуществляется следующим образом: законодательный орган определяет перечень того, чем органы местного самоуправления имеют право заниматься. Другие вопросы, не отраженные в законе, относятся к объектам деятельности иных органов власти. Главный недостаток этого способа - при смене законодательных органов власти, есть опасность в ограничении возможностей рассматривать вопросы органами местного самоуправления.

Конституция РФ запрещает субъектам федерации и другим органам ограничивать права представителей местного самоуправления. Однако, реализация конституционных предписаний в жизни встречается с трудностями из-за принципиального различия конституционной концепции местного самоуправления и сложившегося стереотипа управления на местах.

Муниципальная собственность не является разновидностью государственной собственности. Статья 12 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Статья 130 п.1 Конституции гласит, что местное самоуправление обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Статьи 48 и 125 Гражданского кодекса РФ установили, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами и действуют от своего имени самостоятельно. Приобретение, осуществление имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей от имени муниципальных образований возлагается только на органы местного самоуправления. Для населения таких прав и обязанностей не предусмотрено ни в Конституции Российской Федерации ни в Гражданском Кодексе Российской Федерации. Но при этом собственником остается все население муниципального образования. Управление муниципальной собственностью должно учитывать как социальные, так инвестиционные цели. Реализовать эти цели возможно, если:

- будет создана эффективная систем учета муниципального имущества;

- будут разработаны критерии эффективного использования муниципальной собственности; созданы условия для инвестиционной привлекательности муниципального имущества;

- будет разработана эффективная система аудита и контроля сохранности и целевого назначения муниципального имущества.

Одной из самых сложных задач является разработка критериев эффективного использования собственности. Это связано с тем, что в силу разных причин до сих пор сохраняются монополия муниципальных предприятий в отдельных отраслях, административные барьеры и т.д.

Выполняя свои задачи, органы местного самоуправления часто сталкиваются с проблемами и к числу наиболее востребованных относятся:

- отсутствие у органов местной власти стимулов развивать свое производство, поскольку с увеличением заработанных средств растут отчисления в региональный бюджет, сокращаются отчисления от федеральных и региональных налогов;

- несправедливый подход к доходам муниципальных образований-доноров, когда заработанные муниципалитетами средства распределяются в интересах дотационных территорий и размер средств, оставляемых им самим, закладывается с общим дефицитом по муниципальным образованиям на всей территории субъекта РФ;

- отсутствие адекватной компенсации местному самоуправлению на выплату федеральных льгот, предусмотренных для различных групп населения.

Мы видим, что назрела необходимость реформирования данной сферы деятельности государства, поскольку:

- отсутствует координация деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- местные самоуправления не имеют возможности и часто ведут свою деятельность за счет дотаций;

- во некоторых регионах наблюдается потеря государством надлежащего контроля;

- муниципальные образования, находящиеся в восточной части РФ (Сибирь, Дальний Восток), практически потеряли оперативную управляемость.

Органы местного самоуправления имеют право и возможность принимать обязательные на территории муниципального образования решения, создающие муниципальным предприятиям и организациям льготные условия деятельности по отношению к другим субъектам рыночных отношений.

1. Функциональные обязанности органов управления муниципальной собственности.

Непосредственно в муниципальном образовании существует орган, отвечающий за управление муниципальной собственностью. Например, в городе Краснодаре таким органом является департамент муниципальной собственности и городских земель.

К решаемым департаментом задачам относятся:

1.Переоформление права бессрочного пользования земельным участком.

Ранее с 90-х годов существовало несколько способов предоставления земельных участков физическим лицам и организациям: продажа и передача в собственность, аренда (краткосрочная и долгосрочная), предоставление в бессрочное пользование.

2.Постановка на учет граждан для получения участков в садоводческих товариществах и предоставление бесплатно в собственность земель для некоммерческих объединений.

Последние десятилетия граждане РФ активно пользуются правом получения садоводческих участков для ведения хозяйственной деятельности. Это дает возможность, в том числе, обеспечить себя продуктами или улучшить собственные жилищные условия. Департамент участвует в оформлении земель, как граждан, так и садоводческих товариществ, определении границ, утверждении схемы земель общего пользования (дорог, подъездов к участкам), изготавливает начальную разрешительную документацию.

3.Предоставление земельных участков для создания фермерских хозяйств.

Фермерское движение в России организовалось и укрепилось с конца 80-х годов. Первоначально фермеры имели возможность для получения льготных кредитов для обработки земель и приобретения сельскохозяйственной техники.

4. Предоставление в собственность или аренду земельных участков под объектами недвижимости.

Так для проектирования любых жилых домов или предприятий формируется земельный участок, который впоследствии может использоваться физическими и юридическими лицами при оформлении разрешительной документации для начала строительных работ . Если объект недвижимости уже построен, департамент также участвует в определении границ землепользования данного собственника, согласовании со смежными пользователями.

5. Предоставление земельных участков в пользование за плату.

В настоящее время согласно законодательству РФ, продажа земельных участков осуществляется в результате торгов. Отдел в структуре департамента занимается подготовкой документации для отчуждения земельного участка, проводит аукцион, подготавливает документы для передачи новому собственнику. Проведение данного аукциона требует наличие заявок от нескольких претендентов, рассчитанную начальную цену, иные условия продажи.

6. Предоставление земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства.

Является одним из самых востребованных услуг предоставляемых департаментом. Удовлетворяет потребности граждан земельных участков для строительства индивидуального жилья. Как правило, данные земельные участки образуются после изменения целевого назначения сельскохозяйственных земель на окраинах муниципального образования.

7. Предоставление муниципального имущества в аренду или безвозмездное пользование, продление срока действия договора на новый срок.

Собственность в РФ разделена на государственную (федеральную, региональную) и муниципальную. Граждане и организации имеют возможность получить эту собственность в пользование, аренду, выкупить. С 90-х годов граждане имели право бесплатно перевести свои квартиру из муниципальной собственности в частную. Кроме этого, администрации городов и районов получили возможность сдавать муниципальную собственность в аренде или осуществлять ее продажу, что давало возможность наполнять городской бюджет для исполнения соответствующих полномочий. Перечень собственности муниципальных образований может, как уменьшаться за счет продажи или передачи, так и увеличиваться за счет строительства новых муниципальных объектов, передачи частными застройщиками долей в объектах по договорным обязательствам, передачи земель в муниципальную собственность за счет федерального или регионального значения.

8. Принятие решений об утверждении материалов предварительного согласования места размещения объектов .

Все объекты (торговые точки, предприятия, учреждения) размещаются в соответствии с едиными нормами и правилами, потребностями населения, правилом санитарной, пожарной и дорожной безопасности. Их размещение требует согласований соответствующих структур и служб, отвечающих за определенные характеристики объектов. Окончательное решение по размещению объектов принимает администрация города, при наличии разрешительной документации соответствующих организаций.

Строительство объектов недвижимости должно осуществляться на основании генерального плана развития города, с учетом интересов его жителей и проведении открытых публичных слушаний, если строительство затрагивает интересы пользователей расположенных рядом жилых домов.

2.3 Опыт управления муниципальной собственностью органами местного самоуправления

Муниципальная собственность в Краснодаре с начала 90-х годов сложилась как источник поступлений в муниципальный бюджет, использования для нужд, в том числе социально-значимых, города, безвозмездной передачи организациям и гражданам. Постановлением органов региональной власти собственность передавалась в руки органов местного самоуправления. Так, например, постановлением от 1992 года городу Краснодару было передано несколько сот многоэтажных жилых домов, квартиры в которых позднее были приватизированы гражданами бесплатно. Таким образом, жильцы становились собственниками квартир, в которых проживали десятилетиями. Право собственности, переданное городом его жителям, впоследствии дало основание для сбора налогов, поступавших в бюджет.

С этого же времени вступила в силу программа продажи нежилой муниципальной собственности – встроено-пристроенные помещения 1-х этажей, полуподвальные, отдельно стоящие здания – стали также источником поступлений средств. Большое количество объектов позже были переданы новым владельцам за минимальную плату в бюджет или вообще бесплатно решениями органов судебной власти.

Ранее существовала практика, когда застройщик передавал часть имущества в собственность муниципалитету, и это обязательно оговаривалось при проектировании и выдаче разрешения на строительство. Помимо квартир, часть из которых потом передавались бесплатно очередникам – муниципальным служащим, работникам школ, по специальным программам, муниципалитет получал и социальные объекты. Так например, в 2003-2004 году в Комсомольском микрорайоне на первом этаже в просторном светлом помещении комплекса «Девелопмент-Юг» была организована школа борьбы, ранее располагавшаяся в ветхом здании.

В настоящее время сохраняется тенденция к уменьшению доли муниципальной собственности в недвижимости коммерческой, и, наоборот, увеличению нагрузки на бюджет за счет передачи социальных объектов и пунктов ресурсоснабжения, ранее находившихся в собственности крупных предприятий, на баланс города. Второе условие необходимо для поддержания одной их фундаментальных функций муниципальной власти – обеспечение горожан электричеством, водой, теплом. Также городской бюджет – главный источник строительства новых пунктов охраны общественного порядка, пожарных подразделений, медицинских муниципальных учреждений, детских садов и школ, необходимого при строительстве новых жилых районов.

3. Направления повышения эффективности управления муниципальной собственностью в РФ

3.1 Проблемы управления муниципальной собственностью

Отделение местного самоуправления и государственного, децентрализация, привели к выделению муниципальной как особой формы собственности, отличной от государственной и частной, но признаваемой и защищаемой Конституцией РФ наравне с иными формами собственности. Обретение местным самоуправлением как формой публичной власти определенной самостоятельности в решении вопросов местного значения предопределило необходимость экономической самостоятельности муниципалитетов и устойчивости возможности финансирования реализации местных полномочий. В соответствии с действующим законодательством муниципальная собственность - экономическая основа местного самоуправления, включающая: имущество, находящееся в собственности муниципального образования, средства местного бюджета, права на имущество.

Разграничение собственности на государственную и муниципальную вызывает много проблем вследствие, как правило, единого правового статуса субъектов муниципальной и государственной собственности: они наделены особыми полномочиями, позволяющими принимать правовые акты, регламентирующие порядок осуществления права собственности, в том числе прав собственности в общественных интересах.

Также, важно отметить, что отсутствует должная нормативная база, которая регулировала бы данные отношения. Пoмимo этoгo, правo гoсудаpcтвeннoй coбcтвeннocти и пpавo муниципальнoй coбcтвeннocти oтличаeтcя мнoгooбpазиeм cубъeктoв. В роли субъектов государственной собственности выступают Российская Федерация в целом и ее субъекты — республики, края, области и т. д., но не их органы власти или управления. Они выступают в имущественных вопросах от имени государственного образования и осуществляют те или иные правомочия публичного собственника, согласно своей компетенции. Субъектами права муниципальной собственности являются муниципальные образования, такие как городские и сельские поселения и другие. От их имени в гражданском обороте правомочия могут осуществлять те или иные органы в соответствии со своей компетенцией.

Ранее муниципальные образования могли, перепрофилируя cвoe имущество, гибко реагировать на потребности населения в оказании различных услуг. Муниципальная собственность сегодня по многим показателям отличается от муниципальной собственности в первые годы реформ, тогда как эффективность управления ею не обеспечивает на практике реализацию ее как экономической финансовой основы. Низкий уровень управления отдельными муниципальными объектами органами власти на местах создает условия, когда собственник имущества не заинтересован в ее рациональном использовании и сохранении в текущем виде.

Поэтому мы видим вывод муниципальных объектов из сферы контроля собственника. Например, управление жилищным фондом сегодня стало значительной проблемой государства. Федеральные власти перекидывают друг на друга заведомо не прибыльные организации — интернаты, детские дома и так далее. Обычным делом в процессе учета и управления имуществом является использование независимых друг от друга автоматизированных систем по управлению муниципальным имуществом, так как общая программа состоит из нескольких программ: по учету имущества, по взиманию арендной платы с объектов муниципальной собственности. Отсутствует единая база данных объектов собственности. К недостаткам можно отнести и практическое отсутствие возможности проецирования влияния экономических условий на бюджет муниципального образования, например, изменения ставки арендной платы, стоимости имущества, плана приватизации имущества, изменения стоимости и объемов ресурсов.

Так же отсутствует возможность всестороннего анализа информации, из различных информационных баз. Как следствие, принятие руководством неправильных управленческих решений, когда требуется высокая их оперативность.

Еще одной актуальной проблемой для многих муниципальных образований является проблема бесхозяйного имущества. Тот порядок, который сегодня существует, не дает оперативно забрать муниципальное имущество в собственность и дальше вкладывать в него средства для того, чтобы провести определенную инвентаризацию, провести ремонт и чтобы это имущество шло функционально в то назначение, ради которого оно было в свое время создано. Проблема заключается в том, что в связи с изменениями в законодательстве огромный объем имущества остался без хозяина, и соответственно встает проблема запутанности судебной практики в отношении бесхозяйного имущества. Муниципалитетам необходимо встать на позицию, что в соответствии с законодательством, признание права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество — это право, а не обязанность муниципального образования. Судебная практика о понуждении муниципальных образований к совершению действий, направленных на постановку на учет противоречива.

Муниципальные образования должны ставить на учет объекты, которые необходимы для решения вопросов местного значения. Кроме того, в виду скудности бюджета процесс продлить во времени на несколько финансовых лет. Поэтому, повышение эффективности управления муниципальной собственностью можно добиться путем принятия комплексной программы по управлению и распоряжению муниципальной собственности, где должны быть разъяснены конкретные способы и методы управления. Цель - создание системы выбора объектов для осуществления муниципального управления и механизма управления и контроля муниципальной собственности.

В сегодняшних условиях рыночной экономики активно обсуждаются проблемы управления муниципальной собственностью, проводится анализ практики в работе с ней. Результат - выявление недостатков действующей модели управления муниципальным имуществом, одним из недостатков которой признается отсутствие единой системы оценки объектов недвижимости, которая могла бы обеспечить соответствие результатов оценки рыночным ценам. Вследствие этого происходит занижение стоимости объектов и сокращение поступлений в муниципальный бюджет. Подчеркивается целесообразность рассмотрения системы управления муниципальной собственностью с позиции действия процессов коммерциализации пользования собственностью. Основные направления повышения эффективности управления муниципальной собственностью:

1) применение стратегического и целевого управления;

2) проведение полной инвентаризации объектов муниципальной собственности, постановка на баланс всех бесхозяйных объектов;

3) формирование и расширение сферы действия партнерства «государство– муниципалитет – частный бизнес» в экономике.

Уровень развития муниципальной собственности, а также эффективность ее использования являются факторами, определяет качество жизни местного населения. Длительное время ключевым вопросам управления собственностью на муниципальном уровне не уделялось должного внимания. Поэтому сегодня отсутствует возможность в полном объеме использовать весь ее экономический потенциал. Сегодня мы говорим о преимущественно затратном характере объектов муниципальной собственности, постоянном увеличении расходов на обслуживание и модернизацию. Изношенность объектов недвижимости приводит к сдаче в аренду или, что еще хуже, продаже по цене ниже сложившейся на рынке. За весь период реформ не был разработан единый системный подход классификации объектов недвижимости, что влечет за собой искажение сведений и создает препятствия в ведении кадастра. Эта информация впоследствии может быть причиной ошибочного определения налоговой базы и множества судебных споров. Аналогичная ситуация сложилась с использованием земельных ресурсов. Несмотря на то, что процесс разграничения госсобственности на землю идет с 2001 г., 97% земель находятся в федеральной собственности. В большинстве субъектов РФ и муниципальных образований все еще не определены границы юрисдикций органов власти и поэтому затягиваются работы по планированию и градостроительному зонированию. Согласно статистике, сегодня у 71% муниципальных образований отсутствуют правила землепользования и застройки. Для того чтобы объект недвижимости стал объектом налогообложения, он должен быть учтен в кадастре недвижимости и права на него должны быть зарегистрированы. Согласно законодательству, кадастр формируется по «заявительному» принципу, а кадастровый учет не носит обязательного характера. В качестве заявителей могут выступать органы региональной и местной власти, которые обладают соответствующими полномочиями. При этом они не находят убедительных стимулов к формированию объектов недвижимости и их постановке на кадастровый учет на основе комплексных проектов межевания территорий и элементов планировочной структуры. В результате в кадастре отсутствует значительное количество сведений, как о земельных участках, так и об объектах капитального строительства. Одним из главных недостатков модели управления муниципальным имуществом является отсутствие единой системы оценки объектов недвижимости, обеспечивающей соответствие результатов оценки рыночным ценам, приводящее к постоянному занижению ее стоимости, а следовательно и к сокращению поступлений в бюджет. Очевидно, что управление муниципальной собственностью предполагает процесс коммерциализации пользования собственностью, т.е. увеличения дохода от имеющейся собственности, за счет повышения эффективности ее реализации. Так, обеспечение устойчивых предпосылок для экономического роста и привлечение инвестиций невозможно без вовлечения максимального количества объектов муниципальной собственности в хозяйственный оборот, создания цивилизованного рынка недвижимости в муниципальных образованиях и обеспечения гарантий имущественных прав на недвижимость. При формировании местной нормативно-правовой базы, налоговых льгот, стимулов и системы управления муниципальной собственностью в целом органы власти обязаны понимать, что работа такой системы будет осуществляться в условиях рынка и находится в конкурентном поле экономики России, где рядом сосуществуют федеральная, региональная и частная собственность.

Управленческие технологии должны соответствовать созданию предпосылок для рационального оборота и реализации собственности, а финансовые потери при этом были компенсированы увеличением налоговой базы.

3.2 Опыт управления муниципальной собственностью в различных странах мира.

Каждая из этих моделей имеет и собственную, внутреннюю классификацию. Например, германская модель муниципальных систем, сформирована в соответствии с федеративным устройством. В Германии сумели сохранить все то ценное и оказалось жизнеспособным. Стремление к сохранению традиционных подходов к управлению муниципальной собственностью отличает политику большинства государств. Среди них приходы − в Великобритании или общины − в континентальной Европе. Значительная устойчивость в неизменном виде системы муниципального управления является визитной карточкой Швейцарии − страны, которую до середины ХIХ в. постоянно сотрясали религиозные войны, ожесточенная борьба за власть, изменения механизма власти и системы управления в муниципальных образованиях. Швейцария принадлежала к бедным странам Европы. Причины такого положения состояли не только в том, что в стране не было природных ресурсов, выхода к морю, но и в различии в развитии отдельных территорий.

Наиболее ярким примером стабильности современной Швейцарии является деятельность муниципальных образований, созданных по типу общин и призванных решать задачи по использованию муниципальной собственности. Степень важности задач определился в процессе развития: формирование механизма учета и эффективного использования муниципальной собственности, увеличение доходов, взимание налогов органами государственной власти или кантона и использование для решения задач развития данной муниципального образования, строительства транспортных магистралей и прочих мероприятий, осуществляемых на уровне государства, но проводимых на территории конкретного муниципалитета, реализация местных задач, необходимых для проживания − водоснабжение, пожарная охрана, канализация, вывоз мусора, транспорта.

Уникальна система муниципальных органов власти в Дании, где она базируется на следующих основополагающих принципах:

- концепция сообщества, то есть совместная ответственность за тех, с кем вместе живешь и работаешь;

- согласованность центральной и местной политики;

- представительская форма управления системы муниципального управления.

Никакая другая власть в Дании не обладает такими широкими административными полномочиями, как местные советы. Экономические основы отдельно взятого местного муниципального органа меняются в широких пределах. Структура территориального управления Дании имеет три основных уровня с четким разделением функций между ними.

1. Центральное правительство, которое решает все вопросы, касающиеся основных направлений развития общества и общего порядка.
2. Управления составляют амты, которые представляют собой региональный уровень управления. Дания делится в настоящее время на 14 амтов, каждый из которых охватывает достаточно большой географический район. Задачи на этом уровне управления столь обширны, что не могут быть возложены на местные власти отдельных амтов.
3. Муниципальный, т. е. городской, уровень управления, на данном уровне муниципальный совет выбирает мэра и в своей деятельности имеет право решать все муниципальные проблемы. Наиболее важная задача муниципального совета заключается в составлении всеобъемлющего плана местной деятельности по различным ее видам.

В соответствии с законодательными актами о местном самоуправлении все муниципальные власти должны назначать постоянные комитеты по социальному благосостоянию, образованию, культуре, и т.д. Мэр является одновременно председателем постоянных комитетов и фактическим лидером муниципальной администрации. Деятельность мера представляет собой ключевую позицию в структуре местной власти, и это дает ему возможность формировать структуру собственной администрации. Во всех структурах власти функции разделены, например, члены совета, как правило, занимаются планированием и контролем за исполнением политических решений, а функции администрации заключаются в руководстве подготовительной работой и проведении политики муниципального совета.

Важным фактором, определяющим своеобразие системы муниципального управления, является этнический состав населения и связанные с этим особенности культурного развития. Например, в Испании с ее лингвистическим и культурным разнообразием, обусловившим остроту национального вопроса, на уровне муниципального управления попытались найти противовес унитарному принципу государственного устройства в виде широкой национальной автономии, представленной автономными сообществами. Общих принципов организации автономного сообщества достаточно много. В Испании, например, различаются два основных типа автономных сообществ: ограниченная автономия и полная. Полная автономия предполагает, что органам местного управления территории наряду с решением вопросов местного значения могут делегироваться также отдельные государственные полномочия. В настоящее время полной автономией пользуются такие территории, как Каталония, Страна Басков, Галисия, Андалузия.

Имеются особенности муниципального подхода и в Японии. Муниципальное управление в Японии в настоящее время имеет двухуровневую систему. Высшее звено в этой иерархии составляет префектура, а второй уровень закреплен за городами, поселками и деревнями. Муниципалитеты городов выполняют целый ряд социально- экономических функций, эти же функции для сельских муниципалитетов, в силу недостатка финансовых средств осуществляют учреждения высшего иерархического звена, то есть префектуры. Значительное развитие в Японии получили особые административно-территориальные единицы, это специализированные города и районы, представляющие собой ассоциации местных публичных общин и районов. Высшими должностными лицами в префектурах являются губернаторы, а в муниципалитетах − мэры, которые избираются населением на прямых выборах на четырехлетний срок. Муниципальным совещательным органом является собрание, члены которого также выбираются населением. Исполнительные функции в рамках муниципальных образований, закреплены за различными административными комиссиями, работающими практически автономно от губернаторов и мэров в сфере образования, общественной безопасности, кадров, и т.д.

Создание особых систем муниципального управления в общемировой практике может быть также результатом социально-экономических причин. В Италии, например, два острова − Сицилия и Сардиния получили местную автономию по этим причинам. В 1947 г., когда принималась последняя Конституция Италии, эти территории даже на фоне разрушенной войной страны отличались экономической отсталостью и в силу этого особым размахом сепаратистских настроений. Предоставление Сицилии и Сардинии более широких полномочий в сфере имущественных отношений, проведении более сильной социальной политики, по мнению законодателей, должно было ослабить влияние сепаратизма и обеспечить ускоренное восстановление и развитие экономической стабильности данных территорий. Таким образом, в Италии сформировалась трехуровневая система муниципального управления: в областях, провинциях и общинах. Области − автономные структуры с самостоятельной ответственностью и особыми функциями. Провинции и общины − единицы муниципального управления в рамках территориального деления государства и областей. Община, являясь старейшей формой организации муниципалитетов, управляется советом, джунту и мэром. Мэр имеет двойной статус − главы муниципальной джунты и государственного чиновника, представляющего центральную власть в общине.

Большинство стран, как правило, определяет особый статус для столичных городов. Это влияет и на организацию, и на функционирование муниципального управления. Законодательство, определяя особый статус для столиц или больших городов, уделяет особое внимание сосредоточению населения, расположению культурного, коммерческого или индустриального центра. Столицы нуждаются в дополнительных полномочиях и ресурсах, чтобы справиться с функцией центра государственных органов власти, таким образом, вызывая необходимость дополнительного руководства и контроля со стороны правительства, поэтому главы больших городов пользуются значительным влиянием на политику своего национального правительства, особенно в таких странах, как Франция.

Особый статус Парижа предполагает, что в городе наряду с Генеральным советом − представительным органом Парижского департамента действует Муниципальный совет − представительный орган коммуны Парижа. Однако повседневная работа упомянутых советов происходит в рамках так называемого Парижского совета, возглавляемого мэром Парижа.

Французский тип характеризуется, прежде всего, развитой системой административного контроля государственной и региональной власти над деятельностью муниципальных образований, он закрепился во Франции, Италии, Бельгии, Испании, ряде стран Латинской Америки. Наряду с этими моделями, существует и коммунальная модель муниципального управления, которая приобрела в настоящее время смешанные формы и существует в Германии и Японии.

Но ныне функционирующие типы муниципального управления за последние десятилетия муниципальных реформ и преобразований приобрели схожие черты, это:

− процесс урбанизации − укрупнение числа муниципальных единиц за счет объединения экономически несостоятельных муниципалитетов;

− выделение муниципальной собственности для создания экономической основы существования системы муниципального образования и формирования доходной базы местного бюджета;

− создание региональных органов управления в рамках координации деятельности муниципальных образований;

− изъятие из ведения маломощных муниципалитетов ряда хозяйственных и социальных служб и передача их вышестоящим муниципальным органам или соответствующим министерствам;

− внедрение оптимального сочетания форм централизованного управления с учетом самостоятельности муниципальных образований.

Распределение функций управления между центральными органами и муниципальными образованиями тесно связано с реальными финансовыми возможностями муниципалитетов. В большинстве случаев в ведение муниципальных властей переданы функции: обеспечения дошкольного содержания детей и начального образования; санитарный надзор; полицейские функции; противопожарная охрана; обеспечения населения жильем, водой, газом и т.д. В ведении коммунальных органов преимущественно находятся вопросы, не представляющие прямо экономического интереса для частного сектора.

Органам муниципальной власти в целом присущи особенности представительных органов: выборность и коллегиальный состав, определенный правовой статус, позволяющий им осуществлять функцию представительства населения. В мировой практике присутствуют две основных степени признания «местных свобод» муниципальных органов управления:

− федерализм, представляющий собой высшую форму автономии в рамках государственного целого, его главными характеристиками являются: самостоятельность органов управления, входящих в состав федерации; автономная компетенция в конституционной и законодательной областях, все это означает, что вопросы муниципального управления в федеративных государствах возникают на двух уровнях: вначале на уровне субъекта федерации, а затем внутри него;

− муниципальное управление, в отличие от федерализма предполагающее, самостоятельность муниципальных образований.

3.3 Предложения по совершенствованию системы управления муниципальной собственности в РФ

Особенностью настоящего этапа развития России является существенное расширение и углубление форм хозяйствования на базе общественной и частной собственности. Наряду с общественной собственностью, получают развитие и различные формы реализации частной собственности, которая ориентирована на удовлетворение индивидуальных или групповых интересов собственников. Экономическая основа частной собственности может опираться на использование средств производства, находящихся как в непосредственной собственности частных субъектов, так и на правах аренды, друг у друга или у субъекта общественной собственности, то есть федерации, региона или муниципалитета.

Важно чтобы предпочтение отдавалось применению тех форм частной деятельности, которые, доказывая свою экономическую и социальную эффективность в тех или иных секторах экономики. Развитие различных видов частной деятельности, неминуемо приводит предприятия различных форм собственности к общим условиям конкурентной борьбы, и это позволяет не только обществу в целом стремиться к наиболее полному удовлетворению общественных и личных потребностей, но и стимулировать совершенствование деятельности всех видов предприятий.

В настоящих условиях требуется гибкий подход к общественной собственности, определение конкретных условий многообразия форм собственности и механизма управления ими.

Для повышения качества жизни жителей муниципальных образований необходимо совершенствование системы управления. В российских регионах преобладает модель управления, основанная на использовании ограниченного состава форм и методов. Существенно влияет на производство благ частный бизнес и местные органы, корректируя их объем, непосредственно участвуют в этом процессе. Р.В. Шхагошев, исследующий методы совершенствования управления муниципальной собственности, говорил, что «необходимо, во-первых, повышение эффективности работы уже действующих муниципальных предприятий на основе коммерциализации их деятельности, применения высоких технологий, эффективной организации производства и труда, во-вторых, создание новых предприятий с целью обеспечения занятости населения и прироста доходов местного бюджета за счет прибыли муниципальных предприятий».

Но однозначно, что экстенсивный путь развития не имеет перспективы. Поэтому И.Н. Анюшева предлагает «наладить взаимосвязь органов управления с населением, построить механизмы взаимосвязи и контроля государственных органов и органов местного самоуправления, а также необходимо соответствие материальных и финансовых ресурсов исполняемым обязанностям», по ее мнению, такие методы позволят решить данную проблему.

Но все же, цель совершенствования системы управления муниципальной собственностью может быть определена как повышение ее экономической и социальной эффективности. И для достижения этой цели можно выделить прямые и косвенные эффекты:

-рост объемов и качества услуг

-рост числа рабочих мест за счет строительства новых предприятий

-рост доходов работников

-увеличение инвестиций в социальную и экономическую сферу

-прирост неналогового дохода

-повышение предпринимательской деятельности и ориентации бизнеса на инновационное и конкурентное развитие.

Как мы видим, существует несколько подходов к совершенствованию управления муниципальной собственности, но каждый муниципалитет, основываясь на свой опыт и знания, выбирает вой путь и оценивать его можно только спустя определенное время.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основываясь на различных источниках информации, в данной курсовой работе мы отследили этапы преобразования муниципальной собственности в стране, взаимодействие органов власти, регулирующих данные процессы, изучили многообразие проблем, наличие которых диктует сегодня необходимость реформирования неокрепшей пока системы собственности в России.

Муниципальная власть в России в настоящее время испытывает острую нехватку средств, финансирующих определенные законодательством РФ полномочия, в том числе из-за не всегда справедливого перераспределения средств между самостоятельно зарабатывающими муниципалитетами (донорами) и муниципалитетами осуществляющих свою деятельность за счет поступающих средств.

В этой работе решающую роль может сыграть отношение к муниципальной собственности. Грамотно, эффективно, используя перераспределённую в результате преобразования с начала 90-х годов собственность и имущество, полученное вследствие ведения хозяйственной деятельности, муниципальные власти смогут пройти сегодняшние кризисные процессы, увеличив доходную часть бюджета или обеспечив необходимые социально-бытовые потребности людей.

В данных условиях по системному и рациональному подходу к вопросам муниципальной собственности можно наиболее объективно оценить деятельность управленческого аппарата муниципальной власти как эффективных и ответственных менеджеров.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Абалкин Л.И. Многообразие видов собственности и управления//

ЭКО, 1996, № 1. -256 с.

2. Авеков В.А. Аренда государственной и муниципальной собственности

в Москве. // РЭЖ, 1999, № 7. -335 с.

3. Алимурзаев Г.Н. Местное самоуправление: к концептуальному

обоснованию главных задач в сфере экономики// Российский экономический

журнал, 1999, № 3.- 453 с.

4. Аронова Г.Б. Из опыта определения трансфертов местным бюджетам//

Финансы, 2000, № 7. 193 с.

5. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные

финансы: Учебник для вузов. М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000.- 94 с.

6. Бездольный С.Л. Развитие муниципальной экономики в условиях

перехода к рынку. Автореф., на соиск. уч. степ. канд.экон.наук. Ростов-на-Дону, РГУ, 1998.-289 с.

7. Бюджетная система России: Учебник для вузов /Под ред. проф. Г.Б.

Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999.- 553 с.

8. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник /Под. Ред. М.В.

Романовского, О.В. Врублевской. 2-е изд., испр. и перераб. М.: Юрайт, 2000. -449 с.

9. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: 1998. -26 с.

10. Баранчиков В.А. Муниципальное право. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000. -92 с.

11. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д: Феникс, 2003. -78 с.

12. Моисеева Е.В. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях по разграничению публичной собственности // Российский судья. 2006. № 8.-54 с.