ПРОБЛЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО МОБИЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ В МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ И АРЕНДЫ ОБЪЕКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ СОСЬВИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

Качанова Е.А.

кандидат экономических наук, доцент, декан факультета экономики и менеджмента Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 514, elena.kachanova@uapa.ru

Спицина С.В.

магистрант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, svetlana.c-75@bk.ru

УДК 336.1:352
ББК 65.261.7

Цель. Изучение проблем органов местного самоуправления по увеличению доходной части местных бюджетов от использования и продажи объектов муниципального имущества в современных условиях.

Методы. Проанализирована динамика поступлений денежных средств от приватизации и аренды объектов муниципального имущества муниципального образования.

Результаты. Выявлены ключевые причины отклонений фактических поступлений денежных средств от плановых значений в части продажи и использования муниципального имущества Сосьвинского городского округа, даны практические рекомендации по повышению доходов местного бюджета за счет аренды и продажи объектов муниципальной собственности.

Научная новизна. Определен комплексный подход к повышению доходного потенциала бюджета муниципального образования, даны понятия эффективного использования и эффективного управления муниципальной собственностью.

Ключевые слова: муниципальное имущество, доходы местного бюджета, приватизация, аренда.

PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT REVENUE MOBILIZATION INTO THE LOCAL BUDGET FROM PRIVATIZATION AND RENT OF MUNICIPAL PROPERTY (AT THE EXAMPLE OF SOSVINSKY CITY DISTRICT)

Kachanova E.A.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Dean of the Economics and Management Faculty. Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta St., Yekaterinburg, 620990, elena.kachanova@uapa.ru

© Качанова Е.А., Спицина С.В., 2015

Качанова Е.А., Спицина С.В.

Spicyna S.V.

master student of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta St., Yekaterinburg, 620990, svetlana.c-75@bk.ru

Purpose. Studying the problems of local governments on increasing local revenues from the use and sale of municipal property in modern conditions.

Methods. Analyzed the dynamics of the cash inflows from privatization and lease of municipal property of the municipality.

Results. Identified key causes of deviations of actual cash flows from the planned values in the sale and use of municipal property in Sosvinsky urban district, was given practical recommendations to improve the local budget revenues by leasing and sale of municipal property.

Scientific novelty. Defined a comprehensive approach to improving the earnings potential of the municipal budget, given the concept of efficient use and effective management of municipal property.

Key words: municipal property, local budget revenues, privatization, rent.

Недостаточность финансирования полномочий муниципалитетов является одной из важнейших нерешенных проблем в Российской Федерации. В условиях реформирования местного самоуправления вновь поднят вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении муниципальных образований, так как собственные доходы с трудом покрывают текущую деятельность, средства идут на «латание дыр», а не на стратегическое развитие. В связи с этим «на современном этапе решение вопроса об увеличении доходной базы местных бюджетов и создание стимулов для органов местного самоуправления к наращиванию экономического потенциала»[1] является основой для дальнейшего социально-экономического развития муниципалитета.

Целью настоящей статьи является детальное изучение, анализ и обобщение основных проблем муниципалитетов по увеличению доходной части местных бюджетов от использования и продажи объектов муниципального имущества в современных условиях и выработка предложений по их разрешению.

Авторами на примере Сосьвинского городского округа рассмотрен процесс формирования плановых значений доходов бюджета от продажи и использования муниципального имущества, проанализирована динамика поступления денежных средств, выявлены основные проблемы достижения установленных показателей и на практической основе предложены пути совершенствования увеличения доходной части местного бюджета за счет использования и продажи муниципального имущества.

Одновременное рассмотрение опыта, проблем и путей их решения управления муниципальной собственностью путем ее приватизации и передачи в аренду является комплексным подходом решения вопросов эффективного использования и управления материальными ресурсами округа.

Изучению проблем органов местного самоуправления по мобилизации доходов в местный бюджет от приватизации и аренды объектов муниципального имущества посвящено много исследований. Н.Ю. Коротина в своей работе рассматривает проблемы пополнения бюджета «неравномерностью и трудной прогнозируемостью»[2] собираемости неналоговых доходов, так как они имеют разовый характер поступлений.

С.В. Данилова уделяет внимание трудностям администрирования денежных средств, поступающих от использования имущества и земель:

- не выработана единая система оценки объектов;
- учета арендаторов и взимания рентных платежей;
- отсутствие механизмов реального воздействия на неплательщиков[3].

По мнению авторов настоящей статьи, органам местного самоуправления Сосьвинского городского округа необходимо выработать комплексный подход к решению проблем по мобилизации доходов от приватизации и аренды муниципального имущества, включая прогнозирование поступлений платежей от приватизации и аренды существующих объектов имущества и земельных участков, а также выявление неиспользуемых; организацию мониторинга поступлений средств по заключенным договорам; проведение анализа отклонений фактических значений от прогнозных; выявление причин, оказывающих прямое или косвенное влияние на пополнение бюджета; выработку конкретных мероприятий, позволяющих нарастить доходный потенциал бюджета городского округа; организацию контроля за достижением установленных значений показателей.

Качанова Е.А., Спицина С.В.

Муниципальная собственность – один из основных ресурсов роста поступлений в местный бюджет собственных доходов, в связи с чем стабильное функционирование муниципалитета, его финансовая самостоятельность напрямую связана с эффективным управлением и использованием муниципальной собственности. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации органы местного самоуправления вправе распоряжаться муниципальной собственностью (имуществом, земельными участками) путем передачи его в хозяйственное ведение, в оперативное управление, в аренду, путем его приватизации и иных, не запрещенных законодательством, сделок.

Приватизация муниципальной собственности является также и средством стимулирования роста малого и среднего предпринимательства, так как предприниматели могут получить необходимые помещения, как для начала своей предпринимательской деятельности, так и на получение кредита на развитие бизнеса на более выгодных условиях. В настоящее с целью стимулирования развития малого и среднего бизнеса преимущество приватизации отдается тем предпринимателям, которые арендовали выставленную на продажу недвижимость долгое время.

Приватизация муниципальной собственности – один из способов избавления от имущества, которое не может эффективно использоваться, имеет большой процесс износа и находится на балансе муниципального учреждения и на содержание которого местный бюджет несет расходы.

Сосьвинский городской округ выступает как властная структура муниципального образования, «устанавливающая нормы и правила управления и продажи имущества, организующая взаимодействие всех структур исполнительной и законодательной власти и хозяйствующих субъектов»[4], и как хозяйствующий субъект, осуществляющий свою деятельность на рынке. В муниципальном образовании в соответствии с основными стратегическими документами развития городского округа создана нормативно-правовая база, регулирующая ценообразование и технологию продаж и аренды муниципальной собственности.

Приватизация муниципальной собственности – важная составная часть экономического развития городского округа, углубления отношений собственности. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О государственной и муниципальной приватизации имущества» в Сосьвинском городском округе ежегодно утверждается прогнозный план приватизации муниципального имущества, в соответствии с которым в доходную часть местного бюджета поступают средства от продажи муниципальной собственности. Составлению плана приватизации предшествует работа отраслевых органов администрации муниципального образования по выявлению объектов, неиспользуемых для выполнения полномочий органов местного самоуправления, осуществляется подготовка технической документации и определение начальной цены. В течении финансового года прогнозный план приватизации корректируется в зависимости от экономической ситуации: учитываются вновь выявленные и выставленные на продажу объекты имущества и земельные участки или снимаются с продажи нереализуемые.

Мониторинг поступления платежей, отклонение их от плановых (прогнозных) значений осуществляет структурное подразделение администрации муниципального образования, обобщает и предоставляет информацию для принятия дальнейших стратегических решений.

В общем объеме неналоговых доходов (без учета безвозмездных поступлений из бюджета Свердловской

Таблица 1. **Динамика поступлений доходов от приватизации, в тыс. руб.**

Наименование	**2011**		**2012**		**2013**	
	план	**факт**	**план**	**факт**	**план**	**факт**
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов, всего:	4392,0	4521,5	10664,9	6195,9	3881,7	608,8
в том числе:						
доходы от реализации имущества, находящегося в собственности городских округов, в части реализации основных средств по указанному имуществу	3092,0	3287,9	8456,9	4254,5	3631,7	464,3
доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена	200,0	21,2	208,0	26,0	16,0	2,3
доходы от продажи земельных участков, находящихся в собственности городских округов	1100,0	1212,4	2000,0	1915,5	234,0	142,2

области) доходы от продажи и использования имущества составили: в 2011 году – 5,4 процентов, 2012 – 6,0 процентов, 2013 – 0,9 процентов).

Из таблицы 1 видно, что наблюдается тенденция снижения фактического поступления средств как в абсолютных, так и в относительных значениях. Так поступление в 2011 году составило 102,9 процента от планового значения, в 2012 году – 58,1 процента, 2013 год – 15,7 процента.

Авторами статьи выделена основная проблема использования муниципального имущества – рост задолженности по арендным платежам, которая составляет: на 01 января 2012 года – 802,3 тыс. рублей, 2013 года – 1342,6 тыс. рублей; 2014 года –2884,1 тыс. рублей. По структуре объекта использования наибольшая задолженность представлена по аренде земельных участков (75,2 процента), в структуре должников по количеству наибольший удельный вес занимают субъекты малого и среднего бизнеса (90,4 процента), что позволяет говорить об их низкой платежеспособности. Основными причинами образования задолженности является прекращение деятельности субъектов малого и среднего бизнеса, их неплатежеспособность, а также обременение земельных участков другими субарендаторами и собственниками.

По мнению авторов, основными проблемами, влияющими на снижение поступления средств от продажи и использования имущества, также являются:

1. Объекты муниципальной собственности, имеющие наибольшую инвестиционную привлекательность, реализованы в первую очередь, реализуются объекты недвижимости имеющие большой процент износа, преимущественно деревянные по материалу стен; реализуются земельные участки, территориально не привлекательные для бизнеса.

2. Подготовка технической документации на вновь поставленные на учет объекты недвижимости занимает длительное время по причине перегруженности органов технической инвентаризации.

3. Отсутствие в муниципальном образовании специалистов и организаций, осуществляющих межевание земельных участков и постановку их на кадастровый учет.

4. Недостаточность средств местного бюджета на проведение технической инвентаризации объектов с целью дальнейшей постановки на учет. Денежные средства в первоочередном порядке направляются на регистрацию объектов, обслуживание и содержание которых относится к вопросам местного значения.

5. Большой период осуществления мероприятий передачи объектов федеральной собственности. Учреждения ГУФСИН, расположенные на территории Сосьвинского городского округа, процедуру передачи объектов соцкультбыта осуществляют длительное время (от 1 года до 5 лет), что в результате приводит к тому, что в муниципалитет принимается имущество, на реконструкцию или проведения капитального ремонта которого необходимо предусматривать большой объем средств местного бюджета.

6. Реализация объектов муниципальной собственности осуществляется на втором этапе после снижения цены (с учетом отсечения 50 процентов от начальной цены).

В целях мобилизации поступлении в местный бюджет доходов от использования муниципальной собственности, органам местного самоуправления Сосьвинского городского округа необходимо постоянно проводить работу в нескольких направлениях. Одно из наиболее важных – «администрирование доходов и повышения собираемости» [5]:

1. отслеживать своевременность заключения и исполнения договоров аренды имущества и земельных участков, правильность начисления и своевременность уплаты арендных платежей;

Таблица 2. **Динамика поступлений доходов от аренды имущества, тыс. руб.**

Наименование дохода	**2011 год**		**2012 год**		**2013 год**	
	план	**факт**	**план**	**факт**	**план**	**факт**
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	1508,0	1687,0	2007,0	2215,9	2370,0	2442,9
в том числе:						
Аренда земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена	488,0	518,0	527,0	656,4	870,0	923,4
Аренда имущества, находящегося в собственности городских округов	1020,0	1169,0	1480,0	1559,5	1500,0	1519,5

2. проводить претензионную работу с должниками, взыскивать образовавшуюся задолженность в судебном порядке;

3. организовать взаимодействие со службой судебных приставов для взыскания задолженности по исполнительным листам;

4. осуществлять контроль за использованием муниципальной собственности по его виду разрешенного использования, в том числе в рамках осуществления муниципального контроля.

Вторым, не менее важным направлением, является выявление неучтенных, безхозяйных объектов на территории муниципального образования, принятие их в казну. Работа в данном направлении позволит создать «дополнительный резерв доходной части местного бюджета» [6].

В-третьих, необходимо учитывать проблемы кадрового состава органов местного самоуправления, отсутствие стимула муниципальных служащих к улучшению деятельности в направлении повышения доходного потенциала муниципалитета.

Контроль за деятельностью, связанной с продажей и использованием муниципального имущества, должен осуществляться на всех стадиях: на стадии формирования и утверждения прогнозных планов; на стадии их исполнения; при подведении итогов отчетного финансового года. Под контроль, по мнению авторов, должны попадать попадают такие элементы как: наличие инвентаризации объекта; определение его продажной, а также рыночной стоимости; для земельных участков постановка на кадастровый учет; наличие обременения; договоры купли-продажи или аренды муниципального имущества, их соответствие действующему законодательству; условия конкурса и их выполнение покупателями и арендаторами. Элементом контроля является контроль за поступлением в доход бюджета денежных средств в результате сделок по сдаче в аренду или купли-продажи муниципальной собственности.

Работа органов местного самоуправления Сосьвинского городского округа по использованию и управлению муниципальной собственностью должна строится на принципах целесообразности и эффективности. По мнению авторов, финансовая деятельность органов местного самоуправления направлена в первоочередном порядке на «латание дыр» бюджета, тем самым приоритет отдается продаже муниципальной собственности, вопрос долгосрочного использования объектов отодвигается на второй план.

Эффективность использования муниципальной собственности, во-первых, необходимо рассматривать с точки зрения получения дохода. Можно продать объект собственности за небольшие деньги, получить разовое поступление в доход местного бюджета, а можно получать регулярные платежи по наиболее привлекательному объекту. Другими словами, удельный вес доходов бюджета от хозяйственного использования имущества – показатель его эффективного использования.

Эффективность использования объектов муниципальной собственности можно рассматривать с точки зрения общественной пользы. Использование муниципальной собственности не должно вредить внешнему виду населенных пунктов, не должно нести отрицательных показателей развития муниципального образования.

Использование муниципального имущества необходимо рассматривать с точки зрения экономии бюджетных средств, т. е. рассматривать возможность уменьшения сети муниципальных учреждений, тем самым проводить оптимизацию расходов бюджета. По мнению авторов, в данном направлении органы местного самоуправления Сосьвинского городского округа активную политику не проводят.

Если говорить об эффективном управлении, то степень эффективности необходимо оценивать уровнем удовлетворенности всех заинтересованных сторон в решении тех или иных проблем. Оценить эффективность управления только количественными показателями не представляется возможным, так как «управление муниципальными финансами»[7], и собственностью это специфическая сфера деятельности, в которой зачастую важно не количество решенных вопросов, а качество их решения.

В статье проведен анализ поступлений средств в местный бюджет Сосьвинского городского округа от использования муниципальной собственности, выявлены проблемы и даны практические рекомендации по их решению, а так же определены основные понятия эффективного использования муниципальной собственности. Авторы считают, что для перехода «от выживания к устойчивому развитию» [8] муниципального образования как территории необходимо:

- осуществление грамотного комплексного подхода к вопросу управления и использования муниципальной собственности;
- использование принципа целесообразности и эффективности в деятельности органов местного самоуправления;
- внедрение оценки удовлетворенности деятельности публично-правовых образований конечными получателями услуг.

Используя вышеуказанные подходы при осуществлении деятельности, вырабатывая механизмы их применения, у органов власти на местах появляются резервы повышения доходного потенциала любого муниципального образования.

Литература:

1 Основы концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период: итоговый документ Всероссийского Съезда муниципальных образований [электронный ресурс]. URL: http://krd.ru/gorodskaya-duma/vserossiyskiy-sovet-mestnogo-samoupravleniya/provedenie-zasedaniya-m-s/osnovu_konc/ (дата обращения 20.10.2014).

2 *Коротина Н.Ю.* Возможности роста доходов муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление: научно-информационный журнал. 2012 [электронный ресурс]. URL: http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/09/ (дата обращения 22.10.2014).

3 *Данилова С.В.* Повышение собираемости доходов бюджетов на муниципальном уровне / С.В. Данилова, М.С. Максимов // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 496–500.

4 *Мосунов Ю.Г.* Продажа государственного и муниципального имущества: проблемы и опыт // Недвижимость и инвистиции. Правовое регулирование. 2000. № 2-3 (3-4). С. 45–50.

5 *Качанова Е.А.* Оценка бюджетного и налогового мультипликатора для планирования деятельности публично-правовых образований России в среднесрочной перспективе // Вопросы управления. 2012. № 4. С. 3–15.

6 *Качанова Е.А.* Финансовые основы местного самоуправления: теоретические и практические проблемы. Отв. ред. акад. РАН А.И. Татаркин. Екатеринбург: Институт Экономики УрО РАН, 2011.

7 *Качанова Е.А.* Реализация принципов регулирования расходных обязательств местного самоуправления в структуре расходов местных бюджетов России // Муниципалитет: экономика и управление: научно-информационный журнал. 2012. № 1(2). С. 37–43.

8 *Тургель И.Д.* Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию. Екатеринбург: УрАГС. 2010.

9 Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 04.10.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

10 Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

11 *Михайлов А.Г.* Способы распоряжения муниципальной собственностью в городских округах: проблемы и направления совершенствования // Вопросы управления: научно-информационный журнал. 2011. [электронный ресурс]. URL: http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2011/01/07/ (дата обращения 29.10.2014).

12 *Утюшева Л.Д.* Малый бизнес в условиях модернизации местного самоуправления // Российское предпринимательство. 2013. № 6. С. 48–54.

13 Официальный сайт Сосьвинского городского округа [электронный ресурс]. URL: http://sosvaokrug.ru/index.php?page_link=duma_doc (дата обращения 22.10.2014).

References:

1 The basis of the concept of local self-government in the Russian Federation in the medium term: the outcome document of the All-Russian Congress of municipalities [e-resource]. URL: http://krd.ru/gorodskaya-duma/vserossiyskiy-sovet-mestnogo-samoupravleniya/provedenie-zasedaniya-m-s/osnovu_konc/ (date of access: 20.10.2014).

2 *Korotina N.Yu.* Opportunities for growth of municipalities' income // Municipalitet: ekonomika i upravlenie: Scientific Information Journal. 2012 [e-resource]. URL: http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/09/ (date of access: 22.10.2014).

3 *Danilova S.V.* Increasing revenue collection of budgets at the municipal level / S.V. Danilova, M.C. Maksimov // Molodoy ucheniy. 2014. № 4. P. 496–500.

4 *Mosunov Yu.G.* The sale of state and municipal property: problems and experience // Nedvijimost I investicii. Pravovoye regulirovaniye. 2000. № 2-3 (3-4). P. 45–50.

5 *Kachanova E.A.* Evaluation of the budget and tax multiplier for activity planning of public law entities in Russia in the medium term // Voprosy upravleniyaя. 2012. № 4. P. 3–15.

6 *Kachanova E.A.* The financial basis of local government: theoretical and practical problems. Executive Editor RAS Academician A.I. Tatarkin. Yekaterinburg: Institute of Economics, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, 2011.

7 *Kachanova E.A.* Implementation of the principles of regulation of local government's expenditure obligations in the structure of local budget expenditures of Russia // Municipalitet: ekonomika i upravlenie: Scientific Information Journal. 2012. № 1(2). P. 37–43.

8 *Turgel I.D.* Monofunctional cities of Russia: from survival to sustainable development. Yekaterinburg: UAPA. 2010.

9 The budget Code of the Russian Federation: Federal Law of 31 July 1998 № 145-F3 (ed. by 10/04/2014) (date of access:, coming in force 01.01.2015) [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".

10 The Civil Code of the Russian Federation: Federal Law of 30 November 1994 № 51-F3 (ed. by 05.05.2014) (date of access:, coming in force 01.09.2014) [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".

11 *Mikhailov A.G.* Methods of disposal of municipal property in urban districts: problems and ways of improving // Voprosy upravleniya: Scientific Information Journal. 2011. [e-resource]. URL: http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2011/01/07/ (date of access: 29.10.2014).

12 *Utusheva L.D.* Small businesses in the modernization of local government // Rossiyskoye predprinimatelstvo. 2013. № 6. P. 48–54.

13 Sosvinsky urban district: the official website [e-resource]. URL: http://sosvaokrug.ru/index.php?page_link=duma_doc (date of access: 22.10.2014).