

Управление муниципальными активами: идеология и основные направления совершенствования

Д.В. Жигалов

руководитель сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения»
Фонда «Институт экономики города» (г. Москва)

Ю.Ю. Чалая

руководитель проектов сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные
отношения» Фонда «Институт экономики города» (г. Москва)

Юлия Юрьевна Чалая, chalaya@urbaneconomics.ru

В муниципальной практике управление муниципальными активами осуществляется в отношении отдельных групп активов (имущество, земля, бюджетные средства) с позиции соблюдения в отношении них норм существующего законодательства и с учетом структуры органов местного самоуправления (то есть каждый отвечает за отдельные группы активов, комплексно управление не осуществляется). В меньшей степени отдельные виды активов рассматриваются как ресурс долгосрочного развития муниципального образования, что требует определения оптимальных форм и методов их использования.

Термин «актив» не определен в федеральном законодательстве и практически не используется в муниципальной правовой базе.

В настоящее время предметом управленческих решений прежде всего являются активы, имеющие экономическую отдачу, то есть формирующие доходную базу местного бюджета, коими в большинстве случаев являются финансовые ресурсы, поступающие в местный бюджет в форме налогов и перечислений из вышестоящих бюджетов, и ликвидное имущество.

Задача получения сиюминутной выгоды, пренебрежительное отношение к неликвидным активам, активам с низкой рыночной стоимостью (например к активам муниципальных учреждений, объектам незавершенного строительства, инженерным и коммунальным сетям с высоким процентом

износа, территории общего пользования), отсутствие видения развития ситуации в долгосрочном периоде, преемственности принципов управления муниципальными активами – негативные тенденции сегодняшнего дня в сфере управления активами муниципальных образований. К тому же проведение в России рыночных реформ, обусловивших значительную дифференциацию форм собственности, обозначило серьезную финансово-экономическую проблему – обеспечение оптимальной структуры, полноты учета, рационального и эффективного управления активами публично-правовых образований всех уровней, в частности, муниципальных образований.

В целях признания актива объектом управленческих решений в муниципальном образовании актив должен отвечать одновременно двум критериям:

- актив – это ресурс, контролируемый субъектом управления;
- актив – это ресурс, который обеспечивает субъекту управления либо потенциальную возможность предоставления услуг, либо экономическую выгоду.

Оба критерия являются важными – в соответствии с ними активами муниципального образования в целях принятия управленческих решений признаются не только активы, которые находятся в муниципальной собственности, но и активы, которыми муниципалитет может распоряжаться и

(или) пользоваться для выполнения обязательств перед населением.

Исходя из смысла указанных критериев признания актива объектом управления можно привести следующее определение муниципального актива.

Муниципальный актив – это финансовый или нефинансовый ресурс, находящийся в собственности, распоряжении, пользовании органов местного самоуправления и позволяющий обеспечить текущие и будущие потребности населения.

Целью управления муниципальными активами является обеспечение эффективного управления ими для решения вопросов местного значения и переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

Задача повышения эффективности управления в государственном и муниципальном секторе, как правило, подразумевает сокращение бюджетных расходов либо достижение более высоких результатов при сохранении существующего уровня расходов бюджета. Однако бюджет – лишь часть (и часто не самая значительная) муниципальных финансов. За пределами бюджета муниципальный сектор генерирует финансовые потоки, сопоставимые с объемами местных бюджетов и даже порой превышающие их. К ним относятся оборот и обязательства муниципальных унитарных предприятий, хозяйствующих субъектов с участием муниципальных образований, имущественно-земельный комплекс, находящийся в собственности и (или) распоряжении муниципалитета, и т. д. Другими словами, ограниченный охват активов в целях учета и управления, а также отсутствие достоверной и достаточной информации для принятия управленческих решений на муниципальном уровне не позволяют обеспечить эффективное управление муниципальными активами.

Поставленная цель определяет следующие специфические задачи управления муниципальными активами:

- формирование оптимального состава и структуры муниципальных активов с учетом текущих и будущих потребностей;

- формирование достоверного и достаточного источника информации о социальных, физических и финансовых характеристиках актива;
- выбор оптимальных сценариев, форм и методов управления муниципальными активами.

Формирование надежной базы данных о муниципальных активах в целях управления ими имеет первостепенное значение, во-первых, для того чтобы определить состав и структуру активов, которые должны стать объектом управления, во-вторых, для повышения эффективности управления муниципальными активами.

Реализация задачи формирования надежного, достоверного, достаточного, предметного источника информации для принятия управленческих решений о судьбе актива, принципах, формах и методах владения, распоряжения и пользования им может быть достигнута посредством разработки *системы аналитического учета активов*.

В настоящее время в Российской Федерации ведется учет муниципальных активов для целей налогового и бухгалтерского учетов. При этом задача формирования учетной политики муниципальных активов для целей стратегического и оперативного управления реализована только частично – путем формирования в отношении нефинансовых активов реестра муниципального имущества, а в отношении финансовых активов – посредством применения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат (трехлетний бюджет, реестр расходных обязательств и прочее). Согласно требованию пункта 5 статьи 51 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), введенному в конце 2008 года, органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. В момент, когда во всех муниципальных образованиях Российской Федерации уже

должен был быть сформирован реестр муниципального имущества, Правительство Российской Федерации определило, что полномочие по определению порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества относится к полномочиям Министерства экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) (см. [2]). Летом 2011 года Минэкономразвития России подготовило проект приказа об утверждении Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества. Этот Порядок еще не утвержден, однако, анализируя содержание проекта приказа Минэкономразвития России, можно отметить, что предлагаемый Порядок ведения реестра муниципального имущества содержит достаточно общие положения и показатели и не включает рекомендуемую форму реестра.

По итогам анализа более 20 разработанных до утверждения Минэкономразвития России упомянутого документа муниципальных порядков формирования и ведения реестра муниципального имущества можно говорить о значительных различиях в подходах к формированию и ведению реестров.

Реестры, которые ведут муниципалитеты, во-первых, не обеспечивают полноту учета всех активов, так как применяются только в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности, однако значительное число активов, которые следует признать объектом управленческих решений, не входят в категорию имущества (например интеллектуальные права, бренд территории), находятся в распоряжении либо пользовании. Например, в большинстве муниципалитетах в муниципальной собственности находится не более 7–10 процентов земли от площади территории муниципального образования. Основная часть муниципальных земель относится к землям, государственная собственность на которые не разграничена, их учет в реестре не ведется. При этом муниципальные образования реализуют право распоряжения или пользования в отношении такого типа земель, имеют право на получение дохода от продажи и аренды земельных

участков, государственная собственность на которые не разграничена. Другими словами, земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, на практике являются объектом управленческих решений органов местного самоуправления.

Во-вторых, что важнее, реестры не обеспечивают полноту информации о каждом конкретном объекте, включенном в реестр.

Частичный охват муниципальных активов, отсутствие единых требований к описанию объекта муниципального имущества, свободного доступа любого заинтересованного лица к реестру муниципального имущества и бухгалтерской и налоговой отчетности не дает возможности дополнять соответствующую муниципальную статистику, проводить сравнительный анализ деятельности муниципалитетов в целях оценки качества управления муниципальными активами, применять требующиеся санкции и меры поощрения, разрабатывать единые рекомендации по управлению муниципальными активами на территории Российской Федерации, обеспечивать подотчетность публичной власти перед населением по единым и понятным показателям.

Среди недостатков существующей системы учета муниципальных активов следует отметить несовместимость данных об активах, которые находятся в системах бухгалтерского и налогового учета, и данных, содержащихся в реестре муниципального имущества. Цели и задачи, объекты и технология учетной политики муниципальных активов по бухгалтерскому учету, налоговому учету и реестру муниципального имущества в Российской Федерации существенно различаются.

Например, учет имущества в реестре муниципального имущества может осуществляться как по балансовой, так и по рыночной стоимости. Бухгалтерский учет активов осуществляется по балансовой стоимости, с ежегодной переоценкой с учетом уровня амортизации.

Реестры муниципального имущества в отличие от бухгалтерского учета не содержат информации о финансовых активах, материальных запасах, нематериальных

активах, не всегда учитывают непроизведенные активы (информацию можно получить только о стоимости земельного участка из базы государственного кадастра и о некоторых характеристиках участка из градостроительной документации).

Наиболее важной задачей учета муниципальных активов является своевременная актуализация баз данных. Если для бухгалтерского учета активы проходят переоценку с учетом амортизации, то степень актуализации реестра целиком и полностью зависит от установленного местной администрацией порядка взаимодействия между органами местного самоуправления по обмену данными и срокам сбора и обмена информацией.

При разработке подходов к формированию состава и структуры муниципальных активов, которые должны стать объектом управленческих решений, в основу были положены не только указанные недостатки действующей системы учета муниципальных активов, но и существующие ограничения федерального законодательства.

Федеральное законодательство содержит ряд ограничений по составу муниципальных активов. В остальном состав активов определяется уполномоченными органами местного самоуправления. К числу ограничений российским законодательством состава финансовых активов относятся положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе определяющие источники формирования доходов местного бюджета, нефинансовых активов (положение статьи 50 Закона № 131-ФЗ о соответствии назначения имущества полномочиям органов местного самоуправления). Положения пункта 5 статьи 50 Закона № 131-ФЗ определяют необходимость репрофилирования либо отчуждения имущества, которое не предназначено для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, выполнения муниципальных полномочий или делегированных государственных полномочий.

Вектор государственной политики, требующий отчуждения всей муниципальной собственности, прямо не служащей вы-

полнению полномочий, еще раз был подчеркнут в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года: «Органы местного самоуправления не должны быть владельцами заводов, газет, пароходов. Каждый должен заниматься своим делом» (см. [3]).

С этой точки зрения органы местного самоуправления не должны быть ориентированы на удержание актива в целях максимизации дохода. Затрачивая ресурсы на целенаправленное наращивание собственного капитала, муниципалитет:

1) отвлекает ресурсы (специалистов, средства) от своих прямых обязанностей – обеспечение населения благами и услугами;

2) искажает рыночные условия хозяйствования для предпринимателей. Поскольку муниципалитет обладает административным ресурсом, стабильными источниками финансовых ресурсов и имеет больше возможностей «заработать», то, участвуя в «наращивании капиталов», муниципалитет начинает препятствовать нормальной работе рынка, из-за схожести интересов происходит сращивание местной власти с бизнесом.

Идеологическими критериями нахождения нефинансового актива *в долгосрочном периоде в муниципальной собственности* с учетом положения пункта 5 статьи 50 Закона № 131-ФЗ могут служить:

- значение актива для жизнеобеспечения муниципального образования по тем полномочиям, осуществление которых нецелесообразно либо неэффективно частными собственниками;
- отсутствие инвестиционной привлекательности актива (другими словами, бизнес не заинтересован в приобретении объекта, распоряжении, пользовании им, в то время как со стороны населения существует спрос на актив, то есть на реализуемую на его базе деятельность).

Не может являться критерием нахождения актива в муниципальной собственности в долгосрочной перспективе укреп-

пление материально-финансовой основы местного самоуправления, так как эта задача должна быть решена системой межбюджетных отношений, эффективным налогообложением, формированием резервного фонда. Также должна быть исключена возможность спекуляции активами.

Однако принцип соответствия актива социальным функциям муниципалитета не требует наличия жесткого перечня объектов, которые могут находиться в муниципальной собственности. С учетом частоты изменения в Законе № 131-ФЗ состава полномочий органов местного самоуправления предметом законодательного регулирования должно быть только ограничение на осуществление органами местного самоуправления отдельных видов хозяйственной деятельности (которыми должны заниматься исключительно хозяйствующие субъекты), но не на состав муниципального имущества. Вполне достаточно нормы части 5 статьи 50 Закона № 131-ФЗ, согласно которой в случае возникновения у муниципальных образований непрофильного имущества, то есть имущества, которое отвлечено на хозяйственную деятельность, не предусмотренную для

ведения органами местного самоуправления, такое имущество подлежит реперофилированию либо отчуждению.

Как уже было отмечено, задача совершенствования системы управления активами должна опираться на надежный источник информации об активах, и в целях совершенствования системы учета активов муниципального образования представляется целесообразным сформировать систему аналитического учета активов.

Система аналитического учета активов – надежный, достоверный, достаточный, преемственный источник информации о судьбе актива, принципах, формах и методах владения, распоряжения и пользования им для принятия управленческих решений. В ходе разработки системы аналитического учета активов предлагается разработать подходы к формированию и ведению:

- классификации муниципальных активов;
- реестра муниципальных активов;
- сводного баланса активов-пассивов муниципального образования.

В таблице представлены предпосылки разработки инструментов аналитического учета активов, их содержание и направления применения.

Таблица

Предпосылки разработки инструментов аналитического учета активов, их содержание и направления применения

Параметр сравнения	Классификация муниципальных активов	Реестр муниципальных активов	Сводный баланс активов-пассивов муниципального образования
1	2	3	4
Предпосылки разработки инструментов аналитического учета активов	В настоящее время управление муниципальными активами осуществляется преимущественно «в ручном режиме», что означает отсутствие единого основания группировки активов для целей выбора подходов и методов управления Группировка активов для целей управления если и	Необходимость формирования реестра муниципального имущества диктуется положениями Закона № 131-ФЗ, а также недостатками действующих реестров муниципального имущества	Необходимость оценить покрытие обязательств муниципального образования не только ликвидными финансовыми активами, но и менее ликвидными нефинансовыми активами

1	2	3	4
	<p>осуществляется, то строится «от факта», то есть от индивидуальной для каждого муниципалитета структуры активов</p> <p>Отсутствие единого основания и принципов группировки активов не позволяет правильно анализировать и системно управлять отдельными категориями активов</p>		
<p>Содержание</p>	<p>Классификация активов должна быть основана на предназначении актива</p> <p>Аналитический учет активов в строгом смысле должен базироваться на анализе четырех категорий активов:</p> <p>1) активы, связанные с оказанием услуг (служат для оказания услуг населению, относятся к сфере взаимодействия граждан-потребителей с организациями-поставщиками услуг (гражданские правоотношения);</p> <p>2) общественные активы (служат неопределенному кругу лиц либо местному сообществу в целом, услуги обществу, которые посредством них оказываются, обладают свойством неделимости, неисключаемости);</p> <p>3) административные активы (активы, без которых организация работы органов местного самоуправления невозможна);</p> <p>4) инвестиционные активы (активы, обладающие высокой ликвидностью и не отвлеченные на сферу услуг и общественных благ). Такие активы должны управляться органами местного самоуправления (от имени местного сообщества) в соответствии с выбранными приоритетами и публичными планами развития (стратегией,</p>	<p>К реестру муниципальных активов предъявляются следующие требования:</p> <ul style="list-style-type: none"> • полный охват как собственных активов, так и активов, находящихся в распоряжении, пользовании, финансовых и нефинансовых активов; • информация в реестре должна быть достаточна для принятия оперативных и стратегических решений; • данные бухгалтерского учета должны помогать формировать базу данных реестра активов (установить связь результатов финансовых операций с нефинансовыми активами) <p>Главная задача при разработке реестра активов муниципального образования состоит в том, чтобы четко сформулировать вопросы, ответы на которые необходимо получить, проанализи-</p>	<p>Баланс активов и пассивов – это отражение в денежной оценке состава активов и пассивов на определенную дату</p> <p>Принцип формирования сводного баланса активов-пассивов заимствован из бюджетного процесса при формировании сбалансированного бюджета</p> <p>Баланс активов-пассивов муниципального образования складывается в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • из баланса активов-пассивов муниципальных учреждений (с группировкой по отраслям и типам учреждений); • из баланса активов-пассивов муниципальных предприятий (с группировкой по отраслям); • из баланса активов-пассивов казны муниципального образования

1	2	3	4
Содержание	генеральным планом и т. д.). К таким активам, например, можно отнести акции, облигации, объекты незавершенного строительства, доли в уставных капиталах хозяйственных обществ, активы, входящие в план приватизации, переданные имущественные права	ровав данные реестра, и обеспечить полноту информации реестра активов для принятия управленческих решений	
Применение	Основание (критерий) группировки активов по назначению и четыре сформированные на его базе группы активов должны быть заложены в концепцию управления муниципальными активами и служить своего рода объектом приложения общих принципов управления активами. Кроме того, эти группы активов являются основанием для оценки применимости либо неприменимости к ним отдельных форм и методов управления	Реестр муниципальных активов должен стать практическим воплощением системы аналитического учета активов как источника достоверной информации для управления активам Информация об активах группируется в реестре согласно идеологической классификации (по назначению). Именно эта группировка информации позволит сформировать концептуальные и стратегические документы управления муниципальными активами без отраслевой специфики, в которых будут представлены общие сценарии и принципы управления каждой из четырех групп активов	Баланс муниципального образования по активам и пассивам позволит определить объем резерва муниципальных активов муниципального образования для принятия управленческих решений

Анализ данных реестра, сводного баланса активов-пассивов муниципального образования должен стать основой для формирования отраслевых планов повышения эффективности управления активами. На рисунке (с. 66) представлен возможный алгоритм принятия решения о выборе формы управления активом. Выбор по каждой развилке алгоритма должен быть основан на данных реестра муниципальных активов. В основу алгоритма заложен принцип соответствия актива муниципальному полномочию, так как именно деятельность, осу-

ществляемая на базе актива, определяет его назначение и значимость.

Рассмотрим первый вариант: соответствие назначения актива муниципальному (муниципальным) полномочию (полномочиям).

На первом этапе необходимо оценить соответствие актива целям и задачам развития муниципального образования, а также существующей системе предоставления услуг, выполнения работ. Ввиду того, что цели и задачи развития муниципального образования могут иметь стратегический характер

развития и не включать уже сформированную потребность в объеме и структуре активов, анализ проводится одновременно по обоим направлениям. При соответствии актива названным критериям возникает самый важный вопрос: соответствуют ли объем и структура муниципальных активов потребностям при реализации как существующих задач муниципального управления, так и перспективных мероприятий развития. Для ответа на него органам местного самоуправления необходимо провести инвентаризацию муниципальных активов и оценку потребности в услугах, оказываемых на базе рассматриваемых объектов. Если объем активов будет превышать существующие и планируемые потребности, возможно применение двух инструментов управления: аренда излишков (например в случае неделимости актива) или реперофирование имущества. В этом случае реперофирование имущества означает изменение характера деятельности, оказываемой на базе актива (например передача в управление другой отрасли) в рамках муниципальных полномочий, а также целей и задач развития муниципалитета. Вопрос о приватизации актива может быть рассмотрен только комплексно, с учетом долгосрочного прогноза оценки потребности в активе, в частности оценки потребности в оказываемых на его базе услуг, работ.

В случае если объем и структура активов отрасли не отвечают существующим и будущим потребностям, увеличение активов возможно за счет передачи «излишков» из другой отрасли, приобретения дополнительных активов либо принятия решения о реализации функций органа местного самоуправления по оказанию услуг, используя метод «рыночного заказа» (аутсорсинг). Использование модели рыночного заказа позволяет органам местного самоуправления провести закупку необходимых услуг, работ на рынке, что, с одной стороны, позволит снизить все издержки управления и содержания активов под такие услуги, работы, а с другой стороны – рассчитать реальную стоимость услуги для формирования цены контракта (сумма должна быть посильной для бюджета и в

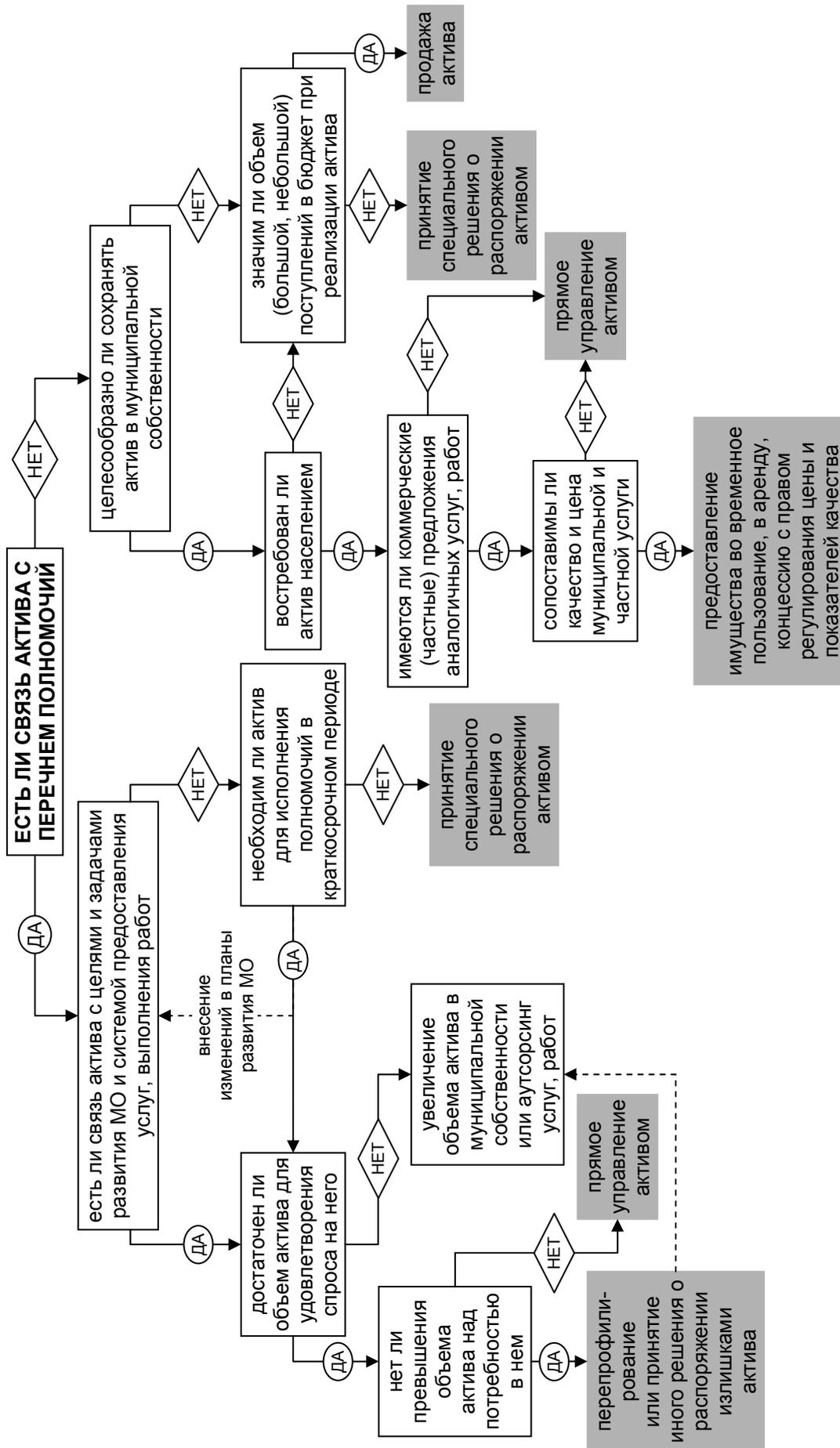
то же время конкурентоспособной на рынке для выбора качественного поставщика услуги, работы).

При отсутствии связи назначения актива с целям и задачам развития муниципального образования следует оценить, необходим ли актив для исполнения полномочия (полномочий) в долгосрочном периоде. В случае необходимости актива в обозримом будущем возможна его аренда, в случае отсутствия такой связи – его приватизация.

Второй вариант: отсутствие связи актива с муниципальным (муниципальными) полномочием (полномочиями).

Несмотря на то, что актив может находиться в собственности муниципального образования, а назначение его использования не соответствовать перечню муниципальных полномочий, его присутствие может быть обусловлено существующими потребностями населения, а также целями и задачи развития муниципалитета. С одной стороны, следуя нормам законодательства, муниципалитет обязан осуществить приватизацию, отчуждение либо реперофирование имущества, с другой стороны, основываясь на базовом принципе соответствия актива муниципальным полномочиям, следует учитывать и иные критерии, а именно социальную значимость и потребность в активе как базе оказания услуг. Так, например, если назначение актива отвечает существующим потребностям и (или) целям и задачам развития муниципалитета, но при этом не соответствует муниципальным полномочиям, необходимо оценить социальную значимость актива и наличие спроса населения в случае оказания на его базе услуг, работ. Социальная значимость оценивается по таким критериям, как наличие аналогичных услуг, работ, функции, оказываемые на базе федеральных, региональных, частных активов, приемлемая цена и качество оказания услуг. В этом случае целесообразно рассмотреть варианты приватизации либо отчуждения актива, либо долгосрочной аренды.

Если услуги, оказываемые на базе муниципальных активов, невозможно приобрести на рынке, муниципалитету необходи-



МО – муниципальное образование

Алгоритм выбора формы владения, пользования, распоряжения муниципальным активом

мо рассмотреть такие формы управления, как аренда, доверительное управление, концессия. Используя такие формы управления, муниципалитет может регулировать деятельность на базе переданных объектов и тем самым обезопасить потребителей от высоких цен и обеспечить соответствующее качество услуг, работ. При отсутствии спроса на актив с обязательством оказания определенного характера услуг со стороны частного бизнеса и высокой социальной значимости актива с точки зрения его назначения целесообразно сохранить объект в структуре муниципальных активов. Именно такой случай является наиболее объективной причиной неприменимости законодательного закрепления «закрытого перечня имущества».

Более сложная ситуация складывается, если от реализации прав владения, пользования, распоряжения активом в местный бюджет поступают дополнительные доходы, при этом отсутствует связь актива с перечнем полномочий. С позиции Института экономики города в этом случае актив может находиться в муниципальной собственности при одновременном выполнении двух условий:

- 1) на базе актива оказываются социально значимые услуги, спрос на которые не может быть удовлетворен в частном секторе;

- 2) доходы от такой деятельности превышают среднюю доходность от аналогичного объекта.

Если высокий доход получен в результате предоставления в пользование актива и на его базе не оказываются социально значимые для населения услуги, необходимо принять решение о его приватизации. Если актив приносит доход и на его базе оказываются услуги, работы, необходимо утвердить жесткие критерии выбора одной из форм прямого управления либо приватизации в зависимости от суммы полученных доходов. Для этого можно сравнить дисконтированную стоимость актива и ожидаемых доходов с учетом инфляции и рисков со

средней доходностью аналогичного актива на рынке.

Представленный вариант алгоритма, с одной стороны, является фрагментным и может быть значительно расширен с учетом отраслевой специфики, с другой стороны – позволяет выделить основные развилки и продемонстрировать, как предлагаемые реестры могут быть использованы для принятия управленческих решений, что еще раз подчеркивает центральную роль реестра в системе аналитического учета муниципальных активов.

В заключение еще раз укажем на практическую полезность реестра. Во-первых, информация об активах группируется в реестре согласно идеологической классификации. Именно эта группировка информации позволит сформировать концептуальные и стратегические документы управления муниципальными активами без отраслевой специфики, в которых будут представлены общие сценарии и принципы управления каждой из четырех групп активов. Во-вторых, в реестре информация об активах будет группироваться согласно практической трехуровневой классификации. По каждой группе активов первого уровня классификации будут разработаны планы повышения эффективности управления муниципальными активами уже с учетом отраслевых особенностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

2. О внесении изменения в положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 97.

3. Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета – Федеральный выпуск. 2010. № 5350 (271).