

Общие принципы управления муниципальными активами социальной отрасли

В настоящее время в Российской Федерации идут дискуссии по поводу оптимального состава и перечня муниципальных активов. Опираясь на положения закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», общим принципом при формировании структуры муниципальных активов являются необходимость обеспечения надежного и качественного исполнения функций муниципального образования. Таким образом, при реализации данного принципа можно отметить два его взаимосвязанных проявления: целесообразность сохранения «закрытого перечня» муниципальных активов и целесообразность владения муниципалитетом активами коммерческого характера.

На основании данного положения в основу управления активами социальной отрасли заложен принцип соответствия структуры муниципальных активов перечню муниципальных полномочий. Кроме того, выбор форм и методов управления активами осуществляется в тесной взаимосвязи с характером оказываемых на его базе услуг, работ, функций, т.к. именно деятельность, осуществляемая на базе актива, определяет его назначение и значимость. Рассматривая структуру активов социальной отрасли в меньшей степени возможна ситуация отсутствия связи активов соответствующему полномочию, т.к. активы социальной отрасли, как правило, находятся в управлении муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги исключительно в рамках своей уставной деятельности. Данная ситуация более вероятна для активов находящихся в пользовании муниципальных унитарных предприятий, а также для имущества казны (например сдача в аренду свободных площадей, находящихся в муниципальной собственности), которые могут носить исключительно коммерческий характер и не направлены на удовлетворение потребностей населения в социально значимых услугах.

Несмотря на данный факт для целостного описания возможных сценариев управления активами рассмотрим оба варианта: наличие и отсутствие связи актива с перечнем полномочий.

А. Соответствие назначения актива социальной отрасли полномочию(ям) органа местного самоуправления

На первом этапе анализа необходимо оценить соответствие назначения актива социальной отрасли полномочию(ям) органа местного самоуправления, целям и задачам развития муниципального образования, а также существующей системе предоставления услуг, выполнения работ. В виду того, что цели и задачи развития муниципального образования могут носить стратегический характер развития и не включать уже сформированную потребность в объеме и структуре активов анализ проводится одновременно по обоим направлениям. При соответствии актива данным критерием возникает самый важный вопрос: соответствует ли объем и структура муниципальных активов потребностям при реализации как существующих задач муниципального управления, так и перспективных мероприятий развития. Для ответа на данный вопрос органам местного самоуправления необходимо провести инвентаризацию муниципальных активов социальной отрасли и оценку потребности в услугах, оказываемых на базе рассматриваемых объектов. В случае, если объем активов будет превышать существующие и планируемые потребности возможно применение двух инструментов

управления: аренда излишков (например, в случае неделимости актива) или репрофилирование имущества. Репрофилирование имущества в данном случае 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. В случае если объем и структура активов отрасли не отвечает существующим и будущим потребностям, увеличение активов возможно за счет передачи «излишков» из другой отрасли либо принятие решение о реализации функций органа местного самоуправления по оказанию услуг используя метод «рыночного заказа»

При отсутствии связи назначения актива с целям и задачам развития муниципального образования необходимо оценить, необходим ли актив для исполнения полномочия (ий) в долгосрочном периоде. В случае необходимости актива в обозримом будущем возможна аренда данного актива, в случае отсутствия данной связи возможна приватизация актива.

Б. Отсутствие связи актива с перечнем полномочий

Несмотря на то, что актив может быть в собственности муниципального образования, а назначение его использования может не соответствовать перечню муниципальных полномочий, его присутствие может быть обусловлено существующими потребностями населения, а также целями и задачи развития муниципалитета, в случае если орган местного самоуправления не находится на завершающей стадии выполнения требований 131-ФЗ в части формирования «закрытого перечня имущества» четко соответствующему перечню полномочий. С одной стороны, следуя нормам законодательства муниципалитет обязан до 1 января 2012 года осуществить приватизацию, отчуждение либо репрофилирование данного имущества, с другой стороны основываясь на базовом принципе соответствия актива муниципальным полномочиям подход ИЭГ учитывает и иные критерии, а именно: социальная значимость и потребность в активе как базе оказания услуг, а также возможности получения дохода. 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, функций оказываемых на базе федеральных, региональных, частных активов, приемлемая цена и качество оказания данных услуг. В случае положительного ответа по данным основаниям целесообразно рассмотреть вариант приватизации, либо отчуждения актива, в крайнем случае, долгосрочной аренды. В случае если услуги, оказываемые на базе муниципальных активов, возможно приобрести на рынке, муниципалитету необходимо рассмотреть такие формы управления как: аренда, доверительное управление, концессия. Используя данные формы управления, муниципалитет может регулировать деятельность на базе переданных объектов, и тем самым обезопасить потребителей от высоких цен и обеспечить соответствующее качество услуг, работ, функций. 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 данный случай является наиболее объективной причиной неприменимости законодательного закрепления «закрытого перечня имущества». Более сложная ситуация складывается в случае, если от реализации прав владения, пользования, распоряжения актива в местный бюджет поступают дополнительные доходы, при этом отсутствует связь актива с перечнем полномочий. С позиции ИЭГ в данном случае актив может находиться в муниципальной собственности, только если на его базе оказываются социально значимые услуги и доходы

от данной деятельности превышают среднюю доходность по аналогичному объекту. В случае 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. В случае если актив приносит доход и его на базе оказываются услуги, работы, функции 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.

Общая схема управления активами на основе принципа соответствия полномочию (ям) представлена в Приложении 1.

Приложение 1. Общая схема управления активами, основанная на принципе соответствия муниципальным полномочиям

