

## К ВОПРОСУ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ПРИ УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Посвящена вопросам управления муниципальной собственностью, в частности, рассмотрены особенности реализации права собственности по отношению к муниципальному имуществу, приоритетность целей управления муниципальным имуществом, проблемы оценки эффективности управления.

*Ключевые слова:* управление собственностью, муниципалитет, муниципальная собственность, муниципальное имущество.

Управление любым видом имущества невозможно без постановки цели. Цель как исходный момент любых управленческих действий выполняет ряд важных функций в управленческом процессе. Муниципальная собственность является весьма специфическим видом собственности, и, соответственно, ее особенности необходимо учитывать при установлении целей управления.

Итак, определимся, что представляет собой муниципальная собственность как объект управления. Необходимо помнить, что, согласно ст. 209 ГК РФ, «собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом»<sup>1</sup>. Причем собственник может передать право владения, пользования и распоряжения доверенным лицам. Под муниципальной собственностью подразумевается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Поскольку муниципальное образование само по себе не может осуществлять права собственности, «от его имени права собственника осуществляют местные органы самоуправления, то есть муниципалитеты» (ст. 125 ГК РФ)<sup>2</sup>.

Определимся с содержанием права собственности — правами владения, пользования и распоряжения<sup>3</sup>.

Владение означает хозяйственное господство собственника над вещью. Во владении выражается статика отношений собственности, закрепленность вещей за индивидами и коллективами.

Пользование трактуется как извлечение из вещи полезных свойств путем ее производительного и личного потребления.

Под распоряжением понимается совершение в отношении вещи актов, определяющих ее судьбу, вплоть до уничтожения вещи (отчуждение вещи, сдача ее в наем, залог и т.п.). В пользовании и распоряжении выражается уже динамика отношений собственности.

Рассмотрим теперь, в чем заключаются особенности осуществления права собственности по отношению к муниципальному имуществу. Очевидно, что муниципальная собственность номинально принадлежит муниципальным образованиям (в лице их жителей). Таким образом, право владения принадлежит социальной общности, состоящей из жителей муниципального образования. В то же время, поскольку непосредственное управление муниципальной собственностью со стороны упомянутой социальной общности нереально, данное право осуществляется органами местного самоуправления — муниципалитетами. Следовательно, право распоряжения муниципальной собственностью осуществляется населением муниципального образования опосредованно — через муниципалитеты. Причем степень этой опосредованности достаточно велика, и мы можем утверждать: реально право распоряжения муниципальной собственностью находится в руках органов местного самоуправления.

Каждый житель муниципалитета имеет право пользования объектами муниципальной собственности, при этом неся бремя

по содержанию собственности либо путем непосредственной оплаты услуг муниципалитета, либо опосредованно — через муниципальный бюджет (платя налоги). Доходы от налоговой составляющей покрывают наибольший объем расходов на содержание муниципальной собственности. На каждого жителя муниципального образования приходится неодинаковая сумма налогов, однако право пользования объектами муниципальной собственности распределяется примерно в одинаковом объеме на каждого человека. Таким образом, мы можем сказать, что муниципальная собственность (с экономической точки зрения) представляет собой «форму коллективного присвоения»<sup>4</sup>. Вышеизложенное позволяет говорить о разделении субъектов муниципальной собственности. В качестве номинального субъекта муниципальной собственности будет выступать социальная общность, состоящая из жителей муниципального образования, в качестве реального собственника — управленческая структура, т.е. муниципалитет.

Итак, мы выяснили, что муниципальная собственность фактически принадлежит муниципальным образованиям (в лице их жителей), однако находится в распоряжении местных органов самоуправления — муниципалитетов. Любая собственность должна управляться в интересах ее владельцев (в данном случае — жителей населенных пунктов), соответственно, целью управления муниципальной собственностью является стремление принести максимальную пользу населенному пункту и его жителям. Однако поскольку к муниципальной собственности могут быть отнесены самые разнообразные объекты, то и польза от эксплуатации этих объектов может быть совершенно разной. Например, при эксплуатации дорог польза может быть выражена в виде возможности перемещения людей и грузов, а при управлении пакетами ценных бумаг — в виде прибыли.

В первую очередь управление муниципальной собственностью должно быть направлено на решение вопросов местного значения, т.е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Перечень этих вопросов определяется Уставом муниципального образования, а также законодательством РФ

либо субъекта РФ. В общем случае можно выделить четыре группы таких вопросов:

- по обеспечению условий жизни каждого из жителей (здравоохранение, образование, социальное и бытовое обслуживание, снабжение водой и энергоносителями и т.д.);

- по обеспечению условий жизни населения в целом (охрана общественного порядка, информирование соответствующими службами, благоустройство и озеленение, транспортное обслуживание и т.д.);

- по обеспечению деятельности населения как субъекта власти (установление норм, обязательных для исполнения на территории муниципального образования);

- по обеспечению осуществления населением муниципального образования прав собственника в отношении муниципальной собственности.

Из вышеизложенного видна многогранность термина «максимальная польза жителям муниципального образования». Постараемся конкретизировать это понятие.

Необходимо учитывать тот факт, что муниципалитеты обладают ограниченными ресурсами, которые частично сформированы благодаря деятельности предыдущих поколений граждан, а частично продолжают формироваться в настоящее время. Ограниченность ресурсов предполагает и низкий результат их использования. Очевидно, термин «максимальная польза» может предполагать:

- увеличение ресурсов муниципалитета, что позволит улучшить результаты его деятельности;

- более эффективное использование имеющихся и получаемых ресурсов, т.е. повышение результата на единицу затрат.

Увеличение ресурсов возможно только за счет текущей деятельности. Причем универсальным показателем, характеризующим увеличение ресурсов, очевидно, является увеличение доходной части бюджета муниципального образования.

Наиболее распространенным критерием оценки эффективности деятельности муниципалитета является соотношение результатов и затрат<sup>5</sup>. Таким образом, определение эффективности использования имеющихся ресурсов требует, во-первых, измерения результатов деятельности, во-вторых, измерения затрат.

Что касается затрат, то в качестве наиболее универсального их измерителя используется денежный эквивалент. Что касается результатов, то, поскольку муниципалитет осуществляет деятельность во множестве хозяйственных сфер, результат каждого вида деятельности должен оцениваться своим показателем. Так, для оценки деятельности государственных служб в США используется около 2 300 показателей<sup>6</sup>. Очевидно, нет необходимости перечислять их все. В то же время нужно отметить следующие основные моменты, которые должны быть приняты во внимание при оценке результатов работы муниципальных служб:

1. Результаты деятельности муниципалитета должны соответствовать потребностям общества. Но так как понятие «потребности общества» достаточно трудноопределимо, обычно для измерения общественного спроса применяется понятие «желания и предпочтения общества»<sup>7</sup>. Иногда эти желания выливаются в конкретные действия граждан, когда они, например, решают воспользоваться определенными услугами муниципалитета либо жалуются на работу тех или иных служб. Кроме того, желания и предпочтения можно выявить с помощью:

- формальных опросов граждан;
- встреч с избирателями;
- опросов потребителей услуг, когда выясняется, удовлетворяют ли их услуги, что они хотят изменить или получить дополнительно.

В некоторых случаях представление о желаниях граждан дает интуитивное ощущение общепринятого отношения к какой-либо услуге, того, какое место занимает она в глазах общества, чего от нее ждут.

2. Для оценки результата деятельности муниципалитета чаще всего применяются количественные показатели (количество и стоимость произведенных товаров, объем и стоимость оказанных услуг). Это связано с тем, что количественные показатели довольно легко поддаются оценке. При этом очень трудно определить качественные характеристики деятельности муниципалитета, определяющие ценность ее результата для потребителя.

Перейдем теперь непосредственно к вопросу целеполагания при управлении муниципальным имуществом. Путем логичес-

кого анализа нетрудно выделить следующие группы целей, достигаемых при управлении муниципальным имуществом (что и делают многие исследователи<sup>8</sup>):

– финансово-экономические цели. Их можно свести к максимизации долговременных поступлений в муниципальный бюджет, с одной стороны, за счет повышения экономической эффективности эксплуатации объектов муниципальной собственности, а с другой стороны, за счет развития экономики муниципального образования и, соответственно, повышения налогооблагаемой базы;

– нестоимостные цели. К нестоимостным целям можно отнести расширение для граждан возможностей пользования объектами муниципальной собственности, увеличение объема услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, и т.п. Развитие систем муниципального образования, здравоохранения, социального обеспечения, а также улучшение муниципальной инфраструктуры (улично-дорожной сети, объектов жилищно-коммунального хозяйства) — признаки достижения нестоимостных целей;

– политические цели. Говоря о целях управления муниципальной собственностью, мы не должны забывать об интересах муниципальных органов власти как управленческой структуры, осуществляющей процесс распоряжения муниципальной собственностью. Очевидно, эти интересы можно свести к сохранению стабильности муниципалитета как органа власти, а для каждого муниципального чиновника либо представителя законодательного органа муниципальной власти — к сохранению и повышению своего статуса.

При осуществлении деятельности муниципалитета обычно одновременно реализуется несколько целей. Естественно, возникает вопрос приоритета: какая цель является главной, а какая второстепенной, т.е. средством для достижения главной цели?

Достижение финансово-экономических целей будет в значительной степени определять увеличение ресурсов муниципалитета и, таким образом, оказывать влияние на достижение иных целей муниципалитета.

Возможности достижения нестоимостных целей во многом определяются имеющимися ресурсами, соответственно, больше ресурсов — больше возможностей для

распределения. В свою очередь, увеличение ресурсов существенно связано с достижением экономических целей муниципалитета. Однако жителей муниципального образования интересует прежде всего достижение именно нестоимостных целей, таким образом, говорить о приоритете экономических целей было бы неверно.

Исходя из необходимости достижения политических целей, муниципалитет должен доказать необходимость своей деятельности, во-первых, жителям муниципального образования (поскольку муниципалитет является выборным органом). Во-вторых, необходимость деятельности муниципалитета должна быть доказана вышестоящим органам государственного управления (будучи формально независимыми, муниципалитеты попадают под контроль органов государственного управления через правоохранительную и судебную системы, а также в значительной степени зависят от них финансово). Необходимость деятельности муниципалитета для местных жителей вытекает из оценки ими ее социальных результатов. Для органов государственного управления более очевидны экономические результаты.

На основе вышеизложенного следует признать: при управлении муниципальным имуществом в первую очередь должны отстаиваться интересы номинального собственника — жителей муниципального обра-

зования, а они лежат в области достижения нестоимостных целей. Тем не менее нужно признать тот факт, что в условиях рыночной экономики достижение социальных целей без достижения экономических нереально. Достижение финансово-экономических целей служит необходимым средством для реализации нестоимостных целей и не должно находиться в существенном противоречии с ней.

Органы местного самоуправления как реальный собственник муниципального имущества, осуществляющий право распоряжения им, в своей деятельности будут руководствоваться собственными политическими целями.

Правильная постановка цели, разумная расстановка приоритетов — необходимые условия для повышения эффективности управления муниципальной собственностью.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Гражданский кодекс РФ. М., 2008.
- <sup>2</sup> Там же.
- <sup>3</sup> Гражданское право: учеб. / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М., 2001.
- <sup>4</sup> Семенова Е., Степанова В. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления // Экономист. 1997. № 5. С. 43–48.
- <sup>5</sup> Эффективность государственного управления: пер. с англ. / общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.
- <sup>6</sup> Там же.
- <sup>7</sup> Там же.
- <sup>8</sup> См., напр.: Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: учеб. СПб., 1998.

УДК 330.341.1:338.45  
ББК 65.30-551

**А.И. ШЛАФМАН**  
*кандидат экономических наук, доцент Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета*  
*e-mail: izevich@yandex.ru*

## ИННОВАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЯ И ОСОБЕННОСТИ КОНКУРЕНЦИИ НА КЛАСТЕРНОМ УРОВНЕ

Рассмотрены особенности осуществления инновационной деятельности предприятия в условиях развития современной экономической системы, показано ее влияние на состояние конкуренции на кластерном уровне.

*Ключевые слова:* инновации, инновационная деятельность, кластер, промышленность, экономика региона, инвестиции.

Современное развитие экономических отношений как в мире, так и в рамках отдельных стран требует постоянного сравнения

характера производственных потенциалов и качества выпускаемых товаров, оказываемых услуг. Такая необходимость обусловле-