**Управление муниципальной собственностью**

**на примере городского округа «Город Хабаровск»**

Установленная ФЗ-131 система формирования доходной базы местного самоуправления, изменения налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации привели к значительным изменениям состояния налоговой базы сторону ее резкого снижения, жесткая ограничительная бюджетная политика в отношении местных бюджетов, несмотря на все усилия по разграничению полномочий, не обеспечивает самодостаточность и самостоятельность муниципалитетов и ухудшает финансово-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях.

Положение ухудшается и тем, что система межбюджетных отношений далека от совершенства. Она не имеет ни единообразной структуры, ни хорошей методической основы.

На примере города Хабаровска это выглядит следующим образом: если в 2000 году в городе оставалось 36% от собранных доходов, то в 2006 году только 12%. За последние три года за счет ежегодного уменьшения нормативов и отмены ряда налогов город «потерял» собственных доходов более 2 млрд. рублей, в тоже время доля краевого бюджета увеличилась.

Меняется и структура расходов бюджета города. В связи с совершенствованием системы оплаты труда в бюджетной сфере ежегодно растет удельный вес затрат на заработную плату в бюджете города.

Так, в 2000 году расходы на выплату заработной платы составляли 32%, в 2005 году - 41%, в 2006 году уже - 46%.

Соответственно доля расходов на развитие города уменьшается, а это не позволяет муниципалитету вводить новые объекты строительства, приобретать современное оборудование производить текущие и капитальные ремонты.

Теоретические исследования и практические действия исполнительных органов местного самоуправления в области управления имуществом идут сегодня двумя путями: совершенствование традиционных направлений использования имущества, поиск и внедрение новых источников воспроизводства муниципальной собственности.

Традиционным направлением в данном вопросе является повышение эффективности использования имущества муниципальных предприятий и учреждений.

**Муниципальная собственность** городского округа «Город Хабаровск» сформирована в сумме 28,0 млрд. рублей и состоит из:

- 32 муниципального унитарного предприятия;

-276 муниципальных учреждений;

- 4950 объектов казны, 3268 объектов жилищного фонда.

В администрации города Хабаровска работа по повышению эффективности управления городской собственностью ведется по следующим направлениям:

• Создание необходимой нормативной базы для управления муниципальной собственностью;

• структурные преобразования имущественного комплекса;

• управление муниципальным сектором экономики

Органами местного самоуправления города Хабаровска разработаны и утверждены нормативные правовые акты о порядке управления, владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, об управлении муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями и о контроле за использованием муниципального имущества.

Реализуются Концепция управления муниципальным имуществом городского округа, Концепция развития муниципального производственного сектора экономики.

В целях повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности МУПов при одновременном наращивании объемов и качества предоставляемых услуг в городе отработана схема управления муниципальным сектором экономики, в основе которой лежит плановая система финансово-хозяйственной деятельности предприятий.

Ежегодно устанавливаются контрольные показатели по основным финансово-экономическим параметрам работы отраслей городского хозяйства.

Начиная с 2002 года, предприятия разрабатывают бизнес-планы. Утверждаются предельные коэффициенты дебиторской задолженности, нормативы отчислений от прибыли в бюджет, численности работников.

С 2003 года в число плановых показателей включено задание по росту производительности труда.

Для организации деятельности МУП заключаются контракты с руководителями муниципальных предприятий, проводится утверждение устава предприятия, организуется учеба руководителей, оказывается методическая поддержка.

В целях стимулирования деятельности руководителей и работников МУП разработана прогрессивная система показателей, влияющих на размер премиальных выплат руководителям и работников, ежегодно пересматриваются размеры тарифной ставки рабочих 1 разряда основных профессий, в уставы внесены пункты кадрового влияния.

Осуществляется многоступенчатый контроль за финансово-экономической деятельностью предприятий.

Ежегодно проводятся балансовые комиссии по рассмотрению итогов финансово-хозяйственной деятельности предприятий, ежеквартально проводится мониторинг финансово-хозяйственной деятельности, что позволяет регулировать работу по выполнению контрольных показателей, оперативно принимать управленческие решения по стабилизации деятельности.

Оптимизирована структура управления муниципальными предприятиями транспорта, благоустройства, создана единая служба заказчика ЖКХ, что позволило повысить эффективность работы муниципального сектора экономики города через концентрацию финансовых, материально-технических и трудовых ресурсов.

Реализация отраслями городского хозяйства и муниципальными предприятиями функции активного собственника позволили значительно увеличить потенциал всех отраслей городского хозяйства, вывести их на безубыточную деятельность, нарастить объемы производства.

Общая сумма активов предприятий муниципального производственного сектора экономики составляет 7,0 млрд. рублей, в том числе 2,1 млрд. рублей оборотных средств.

В 2006 году муниципальные предприятия города произвели продукции, работ, услуг на сумму 5,0 млрд. рублей, что на 7,3% больше запланированного. При этом получено валовой прибыли 160,0 млн. рублей, что на 68,0 млн. рублей больше, чем в 2005 году.

Всего за 2001-2006 годы объем производства на предприятиях муниципального сектора увеличился в 2,1 раза при росте производительности труда в 2,6 раза.

За этот же период доля предприятий работающих с положительным финансовым результатом увеличилась с 58,5% до 80%, суммарная валовая прибыль выросла на 20%. С 2001 года муниципальный сектор экономики в целом работает безубыточно.

В Хабаровске применяются новые подходы в управлении муниципальным имуществом. В целях сохранения ликвидной муниципальной собственности, приносящей доходы в бюджет города, администрация города воспользовалась правом органов местного самоуправления на участие в создании хозяйственных обществ, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения и выступила в роли соучредителя двух акционерных обществ «Центр инновационных технологий» и «Управление инвестиционных программ». В управление обществ переданы нежилые помещения и муниципальные торговые комплексы для последующей сдачи в коммерческую аренду с целью финансирования общегородских инвестиционных программ. В результате проведенных преобразований местное самоуправление, действуя в качестве единственного акционера данных акционерных обществ, получила возможность управлять данными организациями.

ОАО «Центр инновационных технологий города Хабаровска» запланирована масштабная инновационная деятельность по развитию городской инфраструктуры. В ближайших планах реконструкция и развитие кинотеатров «Хабаровск» и «Дружба», участие в развитии сети городских бань, детских садов и других социально ориентированных объектов.

В городе появились современный торговый центр «Лотос», шесть обустроенных современных муниципальных торговых комплексов. Восстановлены и введены в эксплуатацию четыре социальные бани, введены в эксплуатацию 5 магазинов «Ветеран», проведена реконструкция городских прудов, парковой зоны стадиона «Динамо». Все эти объекты значительно украсили город.

Изменение подходов к обеспечению строительства объектов социальной и деловой инфраструктуры города наглядно проявляется в динамике общей величины и структуре финансирования общегородских инвестиционных программ.

Так, если в 2001 году объем финансирования инвестиционных программ составил 42 млн. рублей, то в 2006 году - 293 млн. рублей, увеличение произошло в 7 раз. При этом доля бюджетных источников инвестиционных программ за аналогичный период уменьшилась с 80% до 0%, что объясняется значительным увеличением инвестиционных ресурсов бизнеса. Объем работ в 2007 году составит 1,5 млрд. руб.

Администрацией города в 2005 году проведена инвентаризация муниципального имущества, сформированы перечни имущества, передаваемые и принимаемые от различных уровней власти. Сформирован перечень учреждений (15) для передачи в государственную собственность.

Работа по разграничению имущества идет очень сложно, несмотря на то, что федеральным законодательством определен порядок передачи собственности.

Наличие проблем объясняется, прежде всего тем, что до 2006 года не были четко регламентированы и определены ни порядок реализации положений Федеральных законов о передаче имущества из государственной собственности в муниципальную и из муниципальной в государственную, ни перечень документов, необходимых для принятия решений о передаче имущества из государственной собственности РФ в муниципальную и из муниципальной собственности в государственную собственность РФ.

Поэтому в течение последних лет никакого движения решений, принятых муниципальным образованием г. Хабаровска, по передаче имущества, начиная от жилого фонда и заканчивая объектами, подлежащими перераспределению, не осуществлялось. Часть из них длительное время пролежало в созданном Территориальном управлении Федерального агентства по управлению федеральным имуществом Российской Федерации. Только в 2006 году постановлением Правительства РФ № 374 от 13.06.2006 определен Перечень документов, необходимых для принятия решений о передаче имущества из государственной соб­ственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность и обратно.

Кроме того, вызывает большие опасения тот факт, что этим же Постановлением определено, что исключительно органы местного самоуправления отвечают за сбор и предоставление документов по передаче имущества, причем не только из муниципальной в государственную, но и из государственной в муниципальную. То есть, независимо от того, кто задержал, не представил документы для оформления необходимого пакета - полная ответственность будет ложиться на органы местного самоуправления за несвоевременное перераспределение имущества между субъектами права.

Принимая во внимание ограниченность сроков, определенных для выполнения задачи по перераспределению имущества, решение проблем, возникающих при перераспределении имущества предлагается решать путем создания специальных имущественных (согласительных) комиссий с представителями от передающей и принимающей Сторон для рассмотрения и принятия оперативных решений по указанным вопросам.

Одновременно следует отметить, что реализация исполнения Федеральных законов по перераспределению имущества требует обновления технической документации и необходимость регистрации права муниципальной собственности на принимаемое имущество, а также совершение действий по регистрации изменений, обременении или прекращения прав на эти объекты.

В этой связи в целях своевременной регистрации перехода прав собственности между публично-правовыми образованиями и предупреждения возникновения проблем при оформлении прав собственности оперативно должен решаться и вопрос финансирования данной работы.

***Развитие земельных отношений в городе***

Проведена полная инвентаризация земель правобережья - активной части города. Разработаны местные нормативные документы в соответствии с федеральным земельным и гражданским законодательством.

Создана автоматизированная система учета землепользования города, в которой накапливаются данные о землепользователях, землевладельцах, данные инвентаризации и разграничения земли, а также учет и контроль по поступлению платежей. В работе используется программный комплекс

«САУМИ».

За 7 лет количество учтенных земельных участков и оформивших землепользование, в соответствии с законодательством увеличилось в десятки раз. Для примера, в 2000 году контроль за использованием земель осуществлялся только с площади 6 тыс. га (что составляет только 26% от  площади правобережья города). На сегодняшний день можно сказать, что земли города учтены полностью.

Как следствие, возросло и количество денежных средств, поступающих в бюджеты города и края.

Но, к сожалению, Федеральным Законом, в части земельных отношений, мы не можем воспользоваться.

Земельный Кодекс, Закон «О разграничении государственной собственности на землю» написаны так, что муниципалитет ограничен в возможности отнесения земельных участков в муниципальную собственность, равно как и в возможности регулировать, решать вопросы определения размера платежей за землю.

Но, если говорить о разграничении земли по уровням собственности, Закон, дополненный постановлениями Правительства РФ и инструкциями Московских ведомств написаны так, что решение по отнесению земли в муниципальную собственность, принимается Федеральным правительством.

Мы сформировали и отправили документы по 2123 участкам для регистрации их на праве муниципальной собственности. С 2001 года ни по одному решение принято не было.

В тоже время, на территории г. Хабаровска на сегодняшний день отнесено:

- в собственность Российской Федерации 328 участка на общую площадь - 1 685 га;

- в собственность Хабаровского края - 26 участков на общую площадь - 78 га.

Нормативно-правовые акты, касающиеся кадастровой оценки земли, написаны так, что практически без нас, город поделили на кадастровые кварталы, определили по ним кадастровую стоимость, в Налоговом Кодексе прописали, что налоговые ставки устанавливаются нормативно правовыми актами представительных органов муниципальных образований, но - не могут превышать 1,5 % кадастровой стоимости участка.

В результате получается:

- у муниципалитета земля должна быть в собственности, но ни одного  
участка в собственность нам не отнесли;

- земельный налог объявлен местным налогом, но его размер за нас практически установили и получилось, что его начисление в 2006 году в 2,7 раза ниже прошлого года,

В таких условиях мы работаем и стремимся повышать долю доходов от земельных платежей в бюджете города.

Главное - нами было найдено и принято оптимальное решение по вопросам аренды земельных участков, а в городе большинство землепользователей пользуются участками на праве аренды.

С 2000 года расчет арендной платы у нас не зависит от ставки земельного налога и кадастровой стоимости, а рассчитывается по базовым ставкам с учетом зонирования территории города (50 зон).

Данный механизм мы сохранили и на 2006 год - арендная плата не зависит от кадастровой стоимости земли.

С 2006 года в соответствии с главой 31 «Земельный налог» Налогового Кодекса РФ земельный налог исчисляется от кадастровой стоимости земельного участка. В связи с чем обозначились проблемы, затрудняющие сбор налога, а именно:

- больше половины участков не поставлены на государственный  
кадастровый учет;

- база данных по земельным участкам, являющимся объектом  
налогообложения, Роснедвижимости не сопоставима с базой данных налоговых

органов.

Данные проблемы - это результат того, что при проведении кадастровой оценки, Роснедвижимостью не был учтен материал, наработанный Администрацией города с 1998 года.

Администраций города представлены сведения о земельных участках являющихся объектом налогообложения в налоговые органы по формам утвержденным Министерством финансов, а также направлены в Роснедвижимость сведения по участкам, которые не имеют государственного кадастрового номера для его присвоения.

В 2006 году администрация города совместно с УФНС РФ по Хабаровскому краю и Управления федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Хабаровскому краю решала вопросы:

• перехода на новую систему обложения земельным налогом;

• обеспечения полноты постановки земельных участков на  
государственный кадастровый учет;

• доведения до налогоплательщиков сведений о кадастровой стоимости  
земельных участков;

• формирования базы данных для исчисления налоговыми органами  
земельного налога и др.

В целях обеспечения 100%-ной постановки на государственный  
кадастровый учет земельных участков с налоговыми органами города  
проведена сверка базы данных плательщиков земельного налога. В результате совместной работы к концу года по юридическим лицам проиндентифицировано 97% земельных участков.

В 2006 году достигнут рост поступлений земельного налога по сравнению с 2005 годом на 43,6%, или 37,5 млн. руб. (факт 2006 - 123,6 млн. руб., факт 2005 - 86,1 млн. руб.).

В связи с тем, что с 2006 года земельный налог рассчитывается от кадастровой стоимости земли, а кадастровая оценка произведена по показателям 2002 года мы надеемся, что будут внесены изменения в Законы, касающиеся исчисления земельного налога. Он не может быть ниже, чем был до 2006 года. Для этого необходимо скорректировать действия всех уровней власти по актуализации кадастровой стоимости земельных участков. Решение этой проблемы позволит увеличить налогооблагаемую базу для начисления земельного налога.

С 2002 года (согласно ст. 36 Земельного Кодекса РФ, Решению Хабаровской городской Думы № 220 от 18.06.2002) в городе продаются земельные участки в собственность.

С момента выхода нового Земельного Кодекса, муниципалитетом продано всего 167 участков на сумму 123,5 млн. руб., в т.ч. в бюджет города поступило 59,7 млн. руб.

Понимаем, что это мало. Но, и активизировать, данную работу для города целесообразности нет.

Разве можно считать нормальным, когда при продаже земельных участков до разграничения государственной собственности на землю средства от продажи в полном объеме поступают либо в федеральный, либо в краевой бюджеты, и только на те, на которых ранее располагались объекты муниципальной собственности: 15 % - в федеральный бюджет, 35 % - в краевой и только 50 % в бюджет города.

01.07.2006 вступил в силу Федеральный закон от 17.04.2006 №53-ФЗ, внесший изменения в процесс разграничения государственной собственности на землю.

Проанализировав ситуацию по землепользованию на территории города Хабаровска с целью отнесения в муниципальную собственность максимально большего количества земельных участков мы пришли к выводу, что в соответствии с 53 Федеральным законом останутся не разграниченными земли площадью 18,9 тыс. га на которых сформированы 30,9 тыс. земельных участков или 86% от общего количества, т.е. ими может распоряжаться муниципалитет или субъект Федерации.

По состоянию на 11.05.2007 уже зарегистрировано в муниципальную собственность 432 земельных участков общей площадью 533,5 тыс. га.

Законом «О введение в действие Земельного кодекса» установлено: «Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Законодательной Думой Хабаровского края 29.11.2006 года принят Закон № 78 «О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории городского округа «Город Хабаровск», которым установлено: «Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории городского округа "Город Хабаровск" осуществляется Правительством Хабаровского края».

Настоящий закон вступает в силу с 1 июля 2007 года и пока еще нет ясной картины, каков будет Порядок организации данной работы.

В связи с тем, что прогноз предстоящих изменений в структуре имущества основывается на принципах строгого соответствия его состава полномочиям городского округа, администрация города в сфере повышения эффективности управления муниципальным имуществом предусматривает:

1. Продолжить работу по определению потребности муниципального имущества с учетом состава и объемов работ и услуг, необходимого для решения вопросов городского округа и перспектив его развития путем создания механизма, позволяющего устанавливать необходимый объем имущества для уставной деятельности муниципальных организаций.

2. Перейти на новую модель управления муниципальным имуществом. В этих целях администрацией города подготовлена Программа управления муниципальным имуществом с прогнозом имущественных преобразований на 2007- 2008 годы. Программа включает в себя:

• План использования муниципального имущества;

• План приобретения и выбытия муниципального имущества;

• Сводный план имущественного обеспечения для осуществления  
полномочий городского округа.

В свете новых задач предполагается сокращение неэффективно действующих муниципальных предприятий, путем их добровольной ликвидации, а также в результате их приватизации путем преобразования в открытые акционерные общества со стопроцентным капиталом городского округа, а именно - в связи с проведением реформы в жилищно-коммунальном секторе количество муниципальных предприятий сократится на восемь единиц. Планируется приватизация шести муниципальных предприятий отрасли в открытые акционерные общества со стопроцентным капиталом городского округа и ликвидация двух муниципальных предприятия по содержанию и ремонту жилищного фонда.

Также ожидается уменьшение количества муниципальных пред­приятий, подведомственных управлению дорог и внешнего благо­устройства, за счет акционирования в 2007 году пяти предприятий. В 2008-мом году планируется создание на базе этих акционерных обществ холдинговой компании и передача акций на управление управлению дорог и внешнего благоустройства.

Реформированию подлежат и автотранспортные муниципальные предприятия.

Процесс реорганизации муниципальных предприятий в акционерные общества в порядке приватизации, а затем объединения их по отраслевому признаку в холдинговые компании предполагает изменение структуры управления предприятиями. Изменится формат взаимоотношений с администрацией города в выполнении работ и оказании услуг, жизненно необходимых для городского округа. От административных отношений произойдет переход к более эффективным отношениям: заказчик и подрядчик, учредитель и дочернее общество.

Прогнозируются изменения в составе и структуре муниципальных учреждений за счет оптимизации муниципального имущества учреждений образования, здравоохранения и социальной защиты населения, планируемой его передачи в краевую собственность и создания новых учреждений (автономные некоммерческие организации).

В ходе работы по перераспределению имущества в связи с разграничением полномочий планируется получение в муниципальную собственность ряда краевых и федеральных объектов недвижимости, которые будут закреплены на праве оперативного управления за муниципальными учреждениями, использующими данные объекты.

Эффективное использование муниципального имущества позволяет регулярно пополнять бюджет города дополнительными средствами. Результатом всей работы по управлению муниципальной собственностью стало увеличение доли неналоговых платежей в структуре собственных доходов бюджета города с 6,5% в 2000 году до 29% в 2006 году.