

димо четко определить тот минимум бесплатной медицинской помощи, который может быть обеспечен при имеющемся объеме финансовых средств. Определенность, конкретность государственных обязательств и их финансовая обеспеченность достигается через изменение подходов к формированию программы ОМС.

Гаджиев Н.Г., Бутаев А.И.

Особенности антикризисного управления в муниципальном образовании

Важным фактором устойчивого развития экономики России является экономическая состоятельность ее хозяйствующих субъектов, к которым, обладая этим правом по Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относятся и муниципалитеты.

Кризис муниципальной власти - особое переломное состояние в развитии и функционировании социально-экономической и политической системы местного общества, характеризующееся снижением уровня управляемости социально-экономическими процессами, обострением политических конфликтов, ухудшением экономического положения муниципалитетов вплоть до состояния банкротства.

Таким образом, антикризисное управление в системе муниципального управления предполагает два взаимосвязанных аспекта - экономический (возможное экономическое банкротство муниципалитета) и социально-политический (кризис власти в глазах общества). Оба указанных аспекта тесно взаимосвязаны, хотя и могут развиваться обособленно. Так, полностью отвечающий интересам населения муниципалитет может решать местные проблемы путем излишне высоких заимствований, которые приведут к банкротству его экономической системы. Муниципалитет окажется неплатежеспособным. И, наоборот, тратящий только поступившие в бюджет деньги (без каких-либо заимствований, и даже сам заимствующий деньги коммерческим структурам) муниципалитет может оказаться политическим банкротом, получив вотум недоверия в силу нарастания недовольства и критической активности народных масс. Возможно сочетание этих двух аспектов, что может привести к общесистемному кризису власти в муниципальном образовании.

Муниципалитетам, отвечающим своему предназначению, но оказавшимся в негативных экономических условиях, необходима помощь, которая рассматривается как одно из последствий процедуры банкротства муниципалитета. Хотя психологически "банкротство" всегда рассматривается как отрицательное явление, часто приводящее к политическому кризису, но, тем не менее, во многих странах законы о банкротстве или о неплатежеспособности предусматривают разработку плана по погашению долгов путем возможно более справедливого пропорционального раздела имущества должника между кредиторами. Главная цель этого — обеспечить равномерное распределение имущества должника между кредиторами и оградить должника (в нашем случае - муниципалитет) от дальнейших претензий с их стороны.

Кроме того, в большинстве случаев такие правила предусматривают для муниципалитета - должника возможность "перевести дух".

Особенности антикризисного управления в муниципальном образовании связаны со спецификой управления муниципальным хозяйством, а также содержания и использования муниципальной собственности.

Таким образом, по нашему мнению, муниципальное хозяйство - это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей его населения.

В связи с этим, изучение проблем антикризисного управления в муниципальных образованиях можно вести в трех направлениях:

1. участие органов муниципального образования в финансовом оздоровлении предприятий-должников, деятельность которых имеет важное экономическое значение для развития данной территории;
2. участие органов местного самоуправления в процессах антикризисного управления (банкротства) муниципальными предприятиями;
3. антикризисное управление муниципальным образованием как целым хозяйственно-территориальным комплексом.

Местное самоуправление несет на себе признаки как государства, так и хозяйствующего субъекта. В этой двойственности природы местного самоуправления и кроется корень дискуссий по определению понятия муниципального хозяйства и это источник двойственного отношения к системе антикризисного управления, которая должна быть как в структурах местной власти, так и являться элементом государственного управления.

Муниципальная собственность представляет собой одну из форм собственности вообще, но обладает своими особыми специфическими свойствами. Законодательство в состав **муниципальной собственности** включает средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Возникновение (институционализация) муниципального сектора социальных объектов в России произошло незадолго до начала процесса массовой приватизации предприятий и было связано с юридическим закреплением права муниципальной собственности на расположенные в городах (кроме городов районного подчинения) и районах (кроме районов в городах) объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

Юридическим основанием передачи указанных объектов в муниципальную собственность послужили Законы РСФСР «О собственности в РСФСР» и «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР». В соответствии с

этими законодательными актами было принято Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

Этим постановлением (п. 2 и приложение № 3) были определены категории объектов государственной собственности, которые, независимо от того, на чьем балансе они находились, подлежали передаче в муниципальную собственность городов (кроме городов районного подчинения) и районов (кроме районов в городах). К ним были отнесены:

- жилищный и нежилой фонд, находившийся в управлении исполнительных органов местных Советов народных депутатов (местной, администрации), в том числе здания и строения, ранее переданные ими в ведение (на баланс) другим юридическим лицам, а также встроенно-пристроенные нежилые помещения, построенные за счет 2-х и 7-процентных отчислений на строительство объектов социально-культурного и бытового назначения;
- жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживавшие социальные объекты;
- объекты инженерной инфраструктуры городов (за исключением входящих в состав имущества предприятий), городского пассажирского транспорта (включая метрополитен), внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществлявшие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт социальных объектов;
- другие объекты, находившиеся в оперативном управлении исполнительных органов городских и районных (в городах) Советов народных депутатов (местной администрации).

Специфика муниципальной собственности состоит в сложном характере ее объектов, которые, с одной стороны, имеют целевое назначение, так как предназначены для решения вопросов сугубо местного значения: удовлетворения жилищно-коммунальных, социально-культурных и бытовых потребностей населения муниципального образования, но с другой — исключительно многофункциональны, поскольку оказываются задействованы в решении широкого круга местных вопросов, в частности, участвуют в обеспечении доходов местного бюджета (за счет реализации муниципального имущества, его арендного и т. п. использования), в укреплении социальной инфраструктуры территории (через развитие институтов социальной защиты населения и обеспечения занятости), в развитии инженерной инфраструктуры муниципального образования (транспортной, информационной, бытовых коммуникаций: дороги, газо- и водопроводы, тепловая сеть и т. п.), в стимулировании развития малого и среднего бизнеса, создании и укреплении рыночной инфраструктуры и т. д.

Последнее, во многом оказывается возможным благодаря весьма разнообразному составу муниципальной собственности. Так, согласно Федеральному

закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в структуру муниципальной собственности входят: средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности; муниципальные предприятия и организации; муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения; муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта; другое движимое и недвижимое имущество (статья 29).

В законах субъектов РФ состав муниципальной собственности еще более расширен. Он дополняется такими объектами, как унитарные предприятия, в том числе транспорта, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, ремонтно-строительные, жилищно-эксплуатационные, по оказанию ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, по утилизации и переработке мусора; ценные бумаги; пакеты акций в хозяйственных обществах; объекты инженерной инфраструктуры (сооружения и сети водопроводно-канализационного хозяйства, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения, электрического транспорта, объекты внешнего благоустройства) (по Законам Республики Дагестан, Псковской, Костромской области); имущество, приобретенное в результате предпринимательской деятельности предприятиями и организациями, входящими в состав муниципальной собственности (по Законам Волгоградской, Ростовской областей) и т. д.

Муниципальная собственность как экономическая категория обладает рядом характерных черт и признаков.

Во-первых, как отмечалось, это негосударственная форма собственности. Во-вторых, муниципальная собственность не является частной в ее классическом понимании. В состав муниципальной собственности входят объекты, с помощью которых осуществляется коммунальное обслуживание населения. В этом плане муниципальная собственность граничит с государственной собственностью, с одной стороны, и частной собственностью, с другой, образуя некий «коридор свободы» муниципального управления. В то же время она не является и смешанной формой собственности.

В-третьих, муниципальная собственность, в отличие от частной, не может быть ориентирована только на получение дохода. Ее размеры должны быть достаточными для нормальной жизнедеятельности населения соответствующей территории. Но это не означает, что местные органы власти лишены права получать экономический эффект от использования муниципальной собственности, наоборот, они обязаны получать его от умелого управления данной системой для расширения своих финансовых возможностей [55, 100].

Муниципальная собственность формируется в соответствии с интересами населения муниципального образования, и поэтому ее объем, отсутствие или наличие конкретных ее объектов определяются развитием самого муниципального образования. На определенный момент в собственности муниципального образования

может находиться незначительное количество объектов муниципальной собственности, но это не означает, что данное муниципальное образование перестало существовать.

Муниципальная собственность должна удовлетворять разнообразным потребностям населения муниципальных образований, приносить реальную пользу местным сообществам. А это возможно только в том случае, если муниципальная собственность эффективно используется, то есть приносит стабильный доход, обеспечивая рост благосостояния граждан, или непрерывно создает соответствующий ее профилю продукт, воспроизводя все условия существования муниципальной социально-экономической системы.

Конечно, идеальной была бы ситуация, если бы все товары и услуги, производимые на основе использования объектов муниципальной собственности, предоставлялись населению за плату, покрывающую их себестоимость. Однако практика, к сожалению, показывает, что продукт, произведенный в муниципальном секторе экономики, как правило, не имеет эквивалентного обмена на денежные средства потребителей и, следовательно, изначально является убыточным (исключение составляет продукция некоторых высокоприбыльных муниципальных предприятий). Поэтому для того, чтобы процесс производства материальных благ, удовлетворяющих общественные потребности местных сообществ, осуществлялся непрерывно, т.е. носил характер воспроизводства, органам местного самоуправления постоянно требуются дополнительные средства для его регенерации. Эти средства могут быть либо предоставлены органам местного самоуправления в порядке бюджетного регулирования, либо заработаны ими самостоятельно. Отсутствие этих средств - одна из важнейших причин кризисов в муниципальных образованиях. В условиях современной России, когда и федеральный, и региональные бюджеты имеют существенный дефицит, стабильной и достаточной финансовой помощи от вышестоящих структур органам местного самоуправления ожидать не приходится.

Естественный выход из сложившейся ситуации, когда муниципальный бюджет недостаточен — это саморазвитие территорий за счет «зарабатывания» средств собственными силами. Однако для того, чтобы местные органы власти смогли получать существенные доходы с подведомственных им территорий, эти территории первоначально должны быть наделены капита-лообразующими (доходообразующими) объектами муниципальной собственности.

Таким образом, на современном этапе развития экономики нашей страны муниципальные образования России могут стабильно функционировать только при условии соблюдения на их территории динамического равновесия между капиталопоглощающими и капиталобразующими объектами муниципальной собственности. Этот принцип в обязательном порядке должен быть положен в основу формирования муниципальной собственности. В противном случае муниципалитет будет лишен всякой возможности качественно и в полном объеме удовлетворять потребности населения, образующего местное сообщество.

Процесс приватизации наложил существенный отпечаток на структуру муниципальной собственности. Он исключил из ее состава многие доходооб-разующие объекты и, тем самым, вошел в определенное противоречие с потребностями органов местного самоуправления. Следует отметить, что по своей природе данное противоречие является неизбежным, т.к. оно закономерно проистекает из несовпадения коренных интересов различных экономических субъектов, участвующих в отношениях собственности.

Таким образом, можно утверждать, что в основе формирования муниципальной собственности изначально лежит система определенных экономических противоречий, являющихся результатом взаимодействия разнонаправленных интересов различных субъектов экономических отношений и приводящих к кризисам. Первое из них, — между потребностью местных органов власти в доходобразующих объектах муниципальной собственности и процессом приватизации муниципального имущества.

В качестве второго может быть названо противоречие между приватизацией и муниципализацией ранее приватизированного имущества. При этом, если результатом первого противоречия становления муниципальной собственности в Российской Федерации явилось сокращение числа объектов, способных приносить муниципалитетам стабильный доход, то второе противоречие послужило причиной существенного увеличения объемов бюджетных расходов местных органов власти.

Сложившаяся в результате разграничения государственной собственности и приватизации структура имущественно-финансового комплекса муниципальных образований характеризуется преобладанием объектов, требующих бюджетного финансирования со стороны местного самоуправления. Причем, чем меньше муниципальное образование, тем больше доля в общем объеме муниципальной собственности указанных выше объектов и, соответственно, больше проблем с их содержанием и финансированием.

В настоящее время обозначилось еще одно противоречие развития муниципальной собственности: между приватизацией муниципального имущества и необходимостью создания новых муниципальных предприятий. Создание или сохранение муниципальных предприятий в тех отраслях хозяйства, где успешно функционируют частные структуры, нецелесообразно, а, следовательно, приватизация подобных объектов является рациональной.

Муниципальные предприятия имеются во всем мире. В российских городах и других муниципальных образованиях они выполняют подавляющую часть муниципальных услуг по тепло-, электро-, газо-, водоснабжению и водоотведению, пассажирским и грузовым перевозкам, содержанию и ремонту муниципального жилого и нежилого фонда, содержанию территории муниципального образования, уборке мусора, пожаротушению и др.

Целесообразность создания муниципальных предприятий обусловлена следующими факторами:

- необходимость бесперебойного и гарантированного по объему и минимальным стандартам качества исполнения некоторых важнейших муниципальных услуг;
- локальный (местный) монополизм предприятия в исполнении муниципальной услуги, вследствие чего орган местного самоуправления не желает быть зависимым от частного;
- обеспечение социальной справедливости и предотвращение дискриминации потребителей услуг (по районам проживания, по категориям потребителей);
- возможность влияния муниципальной власти на цены и тарифы.

Большинство муниципальных предприятий выполняют либо общественные, либо социально значимые частные услуги и поэтому получают дотации из бюджета. Они объективно не заинтересованы в экономном расходовании ресурсов и повышении своей рентабельности, ибо это приведет к сокращению бюджетных дотаций. Им выгоднее оставаться на иждивении. Поэтому за экономической деятельностью муниципальных предприятий необходим постоянный и жесткий административный и финансовый контроль.

Неточное планирование и недостаточное финансирование приводят к нарастанию кредиторской задолженности предприятий ЖКХ, рост которой в настоящий период можно характеризовать как системный процесс. Переживаемый ныне кризис муниципального хозяйства - это не кризис отдельного предприятия или отдельного муниципального образования. Это наблюдаемый уже в течение многих лет кризис, который поразил деятельность всех муниципальных образований по всей стране. Следовательно, он имеет системный характер, то есть он обусловлен не только внутренними (менее всего внутренними), а прежде всего, внешними причинами, лежащими вне предприятий, даже вне сферы компетенции конкретного муниципального образования. При более глубоком анализе корни этих причин обнаруживаются в идеологии и взглядах властных структур различного уровня на сущность муниципальной деятельности, на роль органов местного самоуправления в организации и управлении муниципальным хозяйством.

Экономическую основу муниципального образования составляют те сферы деятельности, назначение которых - удовлетворение жизненно необходимых потребностей населения, и, прежде всего, в коммунальных услугах. Эти потребности имеют коллективный или общественный характер. Поэтому организация, содержание и развитие этих сфер входит в круг предметов ведения муниципального образования и является функциональной обязанностью органов местного самоуправления, как выразителя общественных, коллективных интересов муниципального сообщества. Поэтому, определяя содержание антикризисного управления муниципальным образованием, следует исходить из этой основы.

Муниципальное предприятие всегда желает быть монополистом в своей сфере деятельности и отрицательно относится к появлению любого конкурента, который возможно будет выполнять ту же услугу дешевле и качественнее. Поэтому и население, и муниципальная власть заинтересованы в создании конкурентной среды по

оказанию муниципальных услуг при участии предприятий различных форм собственности.

С экономических позиций кризисные явления в системе муниципального управления могут быть обусловлены

- неудовлетворительной структурой и работой муниципальных предприятий;
- несбалансированными социальными решениями местной и государственной власти;
- экономическими и политическими ошибками местной власти;
- слабой управляемостью частных предприятий при выполнении ими муниципальных услуг;
- нерациональным использованием кредитных ресурсов;
- неэффективным использованием муниципальной собственности и средств местного бюджета.