

УДК 316; 338.2

*Е.К. Чиркунова, А.Р. Загриев\**

## УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ НА ОСНОВЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА

В статье обсуждаются современные вопросы управления муниципальным имуществом на основе системного подхода. В контексте трендов и условий, которые будут доминировать в сложившемся политическом цикле, определено, что системный подход к управлению подсистемами муниципального образования неразрывно связан с достижением целей стратегического развития территории. Рассмотрены механизмы перевода стратегических целей в конкретные задачи муниципального управления на основе сбалансированной системы показателей и развития муниципально-частного партнерства.

**Ключевые слова:** системный подход, стратегическое развитие, сбалансированная система показателей, муниципально-частное партнерство, городской округ Самара.

Имущественный комплекс муниципального образования составляет материальную основу укрепления местного самоуправления, укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований, оптимизации полномочий органов местного самоуправления, повышения эффективности участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Стратегической целевой функцией управления муниципальным имуществом является обеспечение достойного уровня жизни местного населения. Стратегическая цель управления муниципальным имуществом обуславливает необходимость использования последнего на принципах результативности, эффективности и удовлетворения интересов всех экономических агентов.

Повышение эффективности управления муниципальным имуществом является не только политически ангажированной задачей, поставленной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным [1], но и экономически обоснованным вызовом. Управление муниципальным имуществом на основе учета фактора экономической и финансовой эффективности в условиях жестких бюджетных ограничений позволяет создавать дополнительные ресурсы и мультипликативные эффекты для осуществления местного самоуправления и достижения целей стратегического развития муниципального образования.

При этом муниципальная политика по управлению имуществом не существует в «безвоздушном пространстве» и органично связана с другими направлениями муниципальной социально-экономической политики: структурной, инвестиционной, трудовой, жилищной, финансовой и др.

Учитывая влияние муниципальной политики по управлению имуществом на структуру и пропорции муниципального хозяйства в целом, представляется целесообразным использовать системный подход при выработке и реализации последней.

---

\* © Чиркунова Е.К., Загриев А.Р., 2018

*Чиркунова Екатерина Константиновна* (ekchirkunova@gmail.com), кафедра «Региональная экономика и управление», Самарский государственный экономический университет, 443090, Российская Федерация, г. Самара, ул. Советской Армии, 141.

*Загриев Амаль Равильевич* (m.zagriev@yandex.ru), магистрант, кафедра «Региональная экономика и управление», Самарский государственный экономический университет, 443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141.

Системный подход представляет собой особый вид методологии научных исследований, базирующийся на изучении объекта исследования в неразрывной связи с обуславливающими его явлениями, процессами и отношениями, складывающимися у объекта исследования с внутренней и внешней средой [2]. Онтологическую природу системного подхода составляет определение системы.

Совокупность взаимосвязанных элементов, составляющих определенное единство в отношениях между собой и/или окружающей внешней средой, называется системой, если в структуре составляющих ее элементов присутствует положительная энергия связи или если в динамике составляющих ее объектов есть корреляция [3].

Зарождение системной парадигмы в экономической науке связывают с трудами К. Маркса, который рассматривал капиталистический способ производства с различных сторон во взаимосвязи составляющих его компонентов и отдельных институтов.

Системный подход нередко рассматривают с позиции подходов к управлению экономическими системами. Обычно в числе последних выделяют подход с позиции выделения различных школ (успешные управленческие практики), процессный подход, ситуационный подход, системный подходы и получивший в настоящее время широкое распространение проектный подход [4]. Именно проектный подход положен в основу управления национальными проектами, подготовленными во исполнение последнего майского указа Президента Российской Федерации.

При этом перечисленные подходы к организации управленческой деятельности не противоречат друг другу, а в концептуальной своей части зачастую друг другу комплементарны, поэтому их рассмотрение с конкурирующих позиций не является предметом настоящей статьи.

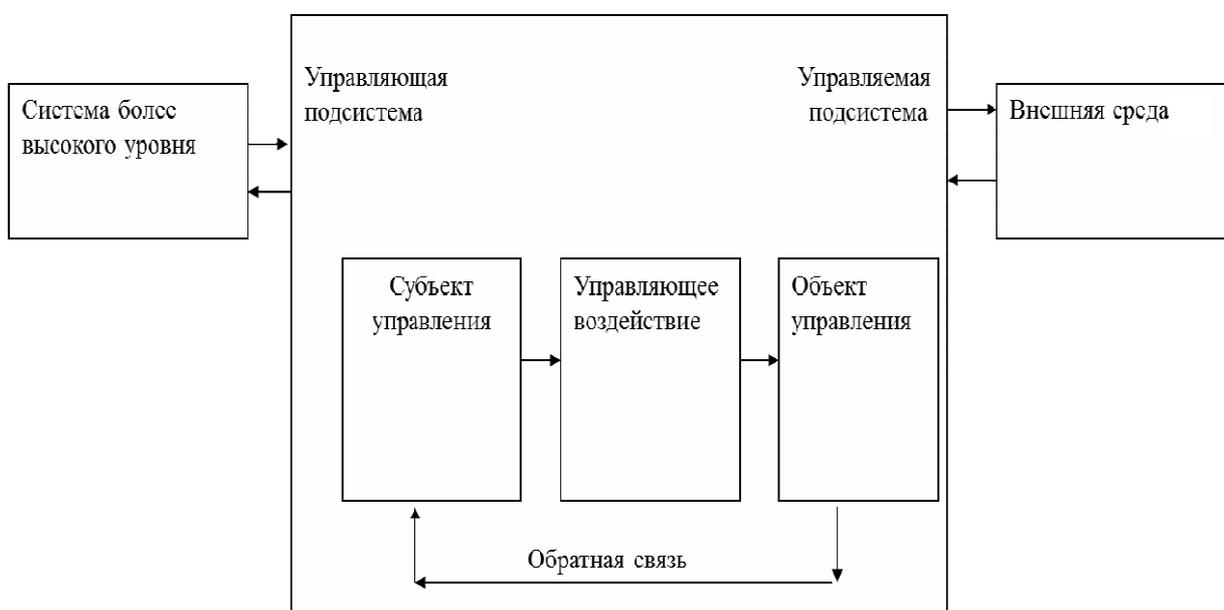


Рис. 1. Управление на основе системного подхода

Применительно к муниципальному уровню управления внутреннее состояние муниципального образования как целостной системы отражают субъект управления (органы местной власти и управления), объект управления (само муниципальное образование или подсистемы муниципального хозяйства), постоянно взаимодействующие друг с другом через управляющее воздействие на принципах самоорганизации и самоуправления.

Управление в публичном секторе на основе системного подхода предполагает управляющее воздействие субъекта управления на объект управления с позиции специфических подсистем: под-

системы планирования, подсистемы организации, подсистемы контроля и подсистемы координации (см. рис. 2).

Управление в публичном секторе на основе использования системного подхода предполагает каскадный принцип воздействия на объект управления (целеполагание) и структурирование составляющих объекта управления в серию задач (целедостижение), подлежащих решению на каждом этапе управления. При этом системный подход при управлении муниципальными образованиями должен учитывать цели его стратегического развития.

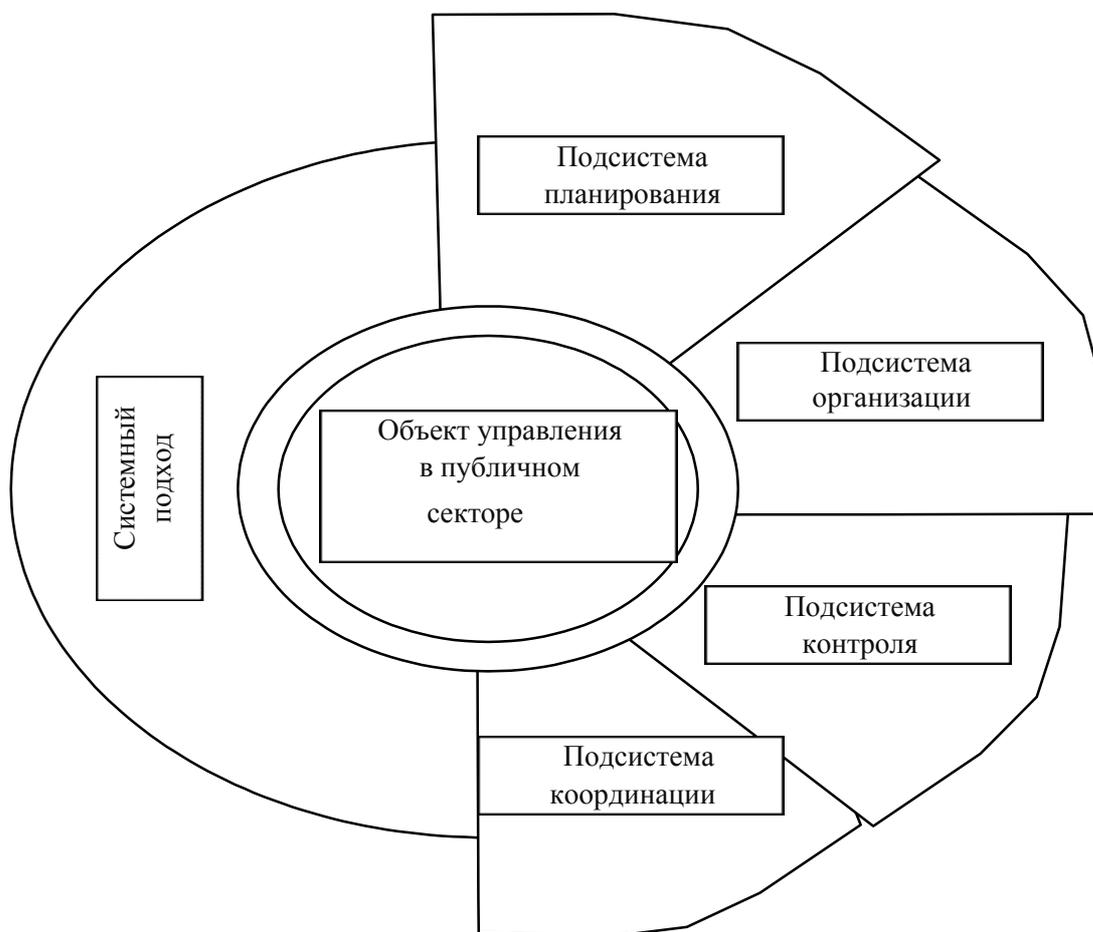


Рис. 2. Использование системного подхода в публичном управлении

В настоящее время в соответствии с федеральным законодательством в сфере стратегического планирования [5] в каждом муниципальном образовании Российской Федерации оперативно должны быть разработаны собственные стратегии комплексного социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

Спешность разработки муниципальных экономических стратегий и недостаточное вовлечение в данный процесс широкой массы местных стейкхолдеров способствуют превращению стратегии в достаточной степени умозрительный документ.

Так, по итогам анализа заявок, поступивших на Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика», проводимый под эгидой Правительства Российской Федерации и Всероссийского совета местного самоуправления, можно отметить, что в процессе муниципального стратегирования большой блок выделен долгосрочному развитию имущественного комплекса муниципального образования в контексте повышения эффективности управления муниципальными финансами [6].

При этом ключевой проблемой реализации системного подхода при управлении муниципальным имуществом комплексом является отсутствие устойчивой системы перевода стратегических целей и ключевых показателей эффективности муниципального развития в систему мер целедостижения. Другими словами, система муниципального целеполагания в настоящее время доминирует над необходимым процессом целедостижения на муниципальном уровне.

В числе прочих проблем, сохраняющих свою актуальность в сфере управления муниципальным имуществом комплексом на основе системного подхода можно выделить:

- слабую увязку между стратегическим и бюджетным планированием; недостаточную эффективность использования муниципальных бюджетных ресурсов, направляемых на решение комплексных социально-экономических проблем;
- формирование бюджета, исходя из необходимости поддержания сложившегося уровня расходов, без учета оценки эффективности использования имущества;
- необходимость совершенствования механизма бюджетного планирования и управления муниципальным имуществом, поддержания необходимой ликвидности бюджета на основе использования отдельных инструментов мобилизации доходов в местный бюджет от реализации муниципального имущества;
- низкую степень вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования муниципального имущества.

Становление и консервацию иммунной к инструментам долгосрочного стратегического развития системы управления муниципальным имуществом комплексом можно проследить на примере г.о. Самара.

В 2013 году Думой г.о. Самара была утверждена Стратегия комплексного развития г.о. Самара до 2025 года [9]. В числе ключевых стратегических целей развития г.о. Самара определено повышение эффективности использования объектов имущественного комплекса и их вовлечение в экономический оборот на условиях приватизации и принципов ответственного развития. В числе приоритетных задач указано развитие муниципального имущества, проактивное вовлечение бизнес-сообщества в процессы управления имуществом комплексом и использование механизмов муниципально-частного партнерства.

По итогам 2017 года сложно констатировать, что муниципальный имущественный комплекс используется с той интенсивностью, которая заявлена в вышеупомянутой стратегии:

- доходы от приватизации муниципального имущества (за исключением земельных участков, являющихся муниципальной собственностью) составили 67,9 % от уровня 2016 года;
- доходы в виде дивидендов, выплачиваемых хозяйственными обществами, не достигли и 75 % от уровня 2016 года.

Одновременно с этим наблюдается неуклонный рост доходов от продажи земельных участков, являющихся муниципальной собственностью (в 4,8 раза по сравнению с 2016 годом). При этом в результате таких сделок не учитываются инвестиционная привлекательность участков и мнение широкой массы местного сообщества.

Ведомственная целевая программа г.о. Самара по повышению эффективности управления и распоряжения муниципальным имуществом утратила силу еще в 2017 году, новая программа в настоящее время находится в стадии разработки.

В этой связи представляется обоснованным шагом использовать системный подход при осуществлении управления муниципальным имуществом комплексом г.о. Самара. Одним из инструментов системного подхода является так называемая сбалансированная система показателей (далее – ССП), предложенная Р. Капланом и Д. Нортеном [8].

ССП увязывает эффективное использование материальных активов с мобилизацией нематериальных в перспективе долгосрочного развития объекта управления, будь то коммерческая или некоммерческая организация, публичное образование и элементы внутри данных объектов.

Исходя из подобного взгляда на систему, ССП позволяет перевести ключевые и базовые направления стратегии социально-экономического развития муниципального образования (например, качество управления имущественным комплексом) в систему взаимосвязанных показателей, которые поддаются измерению, общему мониторингу и на основании которых могут быть подняты вопросы неполного служебного соответствия представителей субъектов управления и приняты соответствующие кадровые решения.

Декомпозиция стратегии муниципального образования в ССП включает 4 проекции, или перспективы:

- финансовые ресурсы – проекция предполагает оценку эффективности всех расходов, направляемых на поддержание жизнедеятельности объекта управления и направлений генерации доходов от объекта управления;
- клиенты – оценка потенциальных выгод и угроз для основной группы местных стейкхолдеров, включая предпринимательское сообщество, гражданское общество, академические элиты и др.;
- внутренние процессы – перспектива позволяет выявлять направления реинжиниринга неэффективных бизнес-процессов, ликвидацию административных и коррупционных барьеров во внутреннем устройстве объекта управления;
- обучение и рост – направление позволяет оценить и развивать управленческую гибкость субъекта управления, возможности для роста и развития в условиях жестких ограничений, выявлять дополнительные возможности для повышения стоимости объекта управления в широком смысле этого слова.

Основной целью стратегического развития муниципального имущественного комплекса является повышение эффективности управления, распоряжения имуществом и его рациональное использование. Данная цель

должна быть взаимосвязана по ресурсам, срокам и исполнителям с другими целями социально-экономического развития муниципального образования.

В ресурсной подсистеме ССП ключевым является выявление и приоритизация наиболее эффективных с точки зрения ресурсного обеспечения направлений использования муниципального имущества. Это позволит не расплывать ресурсы на нецелесообразных с экономической точки зрения направлениях распоряжения муниципальным имущественным комплексом (капитальный и текущий ремонт объектов, направления обследования объектов инженерной инфраструктуры).

При построении клиентской подсистемы ССП необходимо максимально широко учитывать интересы основных стейкхолдеров на муниципальном уровне. Ключевая и наиболее сложная задача данного процесса – корреляция целей стейкхолдеров с общемunicipальными целями развития.

Подсистема внутренних процессов представляет собой в настоящее время основное «узкое место» построения конкурентоспособной архитектуры управления муниципальным имуществом через призму системного подхода. В данном контуре управления находятся такие процессы, как паспортизация бесхозного имущества, обеспечение государственной регистрации прав собственности, в том числе посредством р-СМЭВ, приватизация неэффективно используемого имущества, проведение землеустроительных работ, оценка инвестиционной привлекательности объектов, цифровизация административных процессов.

Подсистема обучения и роста предполагает задействование нематериальных активов, имеющихся в муниципальном образовании, и их концентрацию на приоритетных направлениях развития муниципалитета. Конвертировать цели рационального использования имущественного комплекса в культуру высокой эффективности по их достижению (*high performance culture*) позволяет разработка системы мотивации на основе ключевых показателей эффективности (рис. 3).

Таким образом, управление имущественным комплексом муниципального образования на основе системного подхода должно обеспечивать достижение стоящих перед ним задач как самоуправляющейся неразрывной территориальной целостности, основными элементами которой являются субъекты и объекты управления, осуществляющие взаимодействие на постоянной основе.

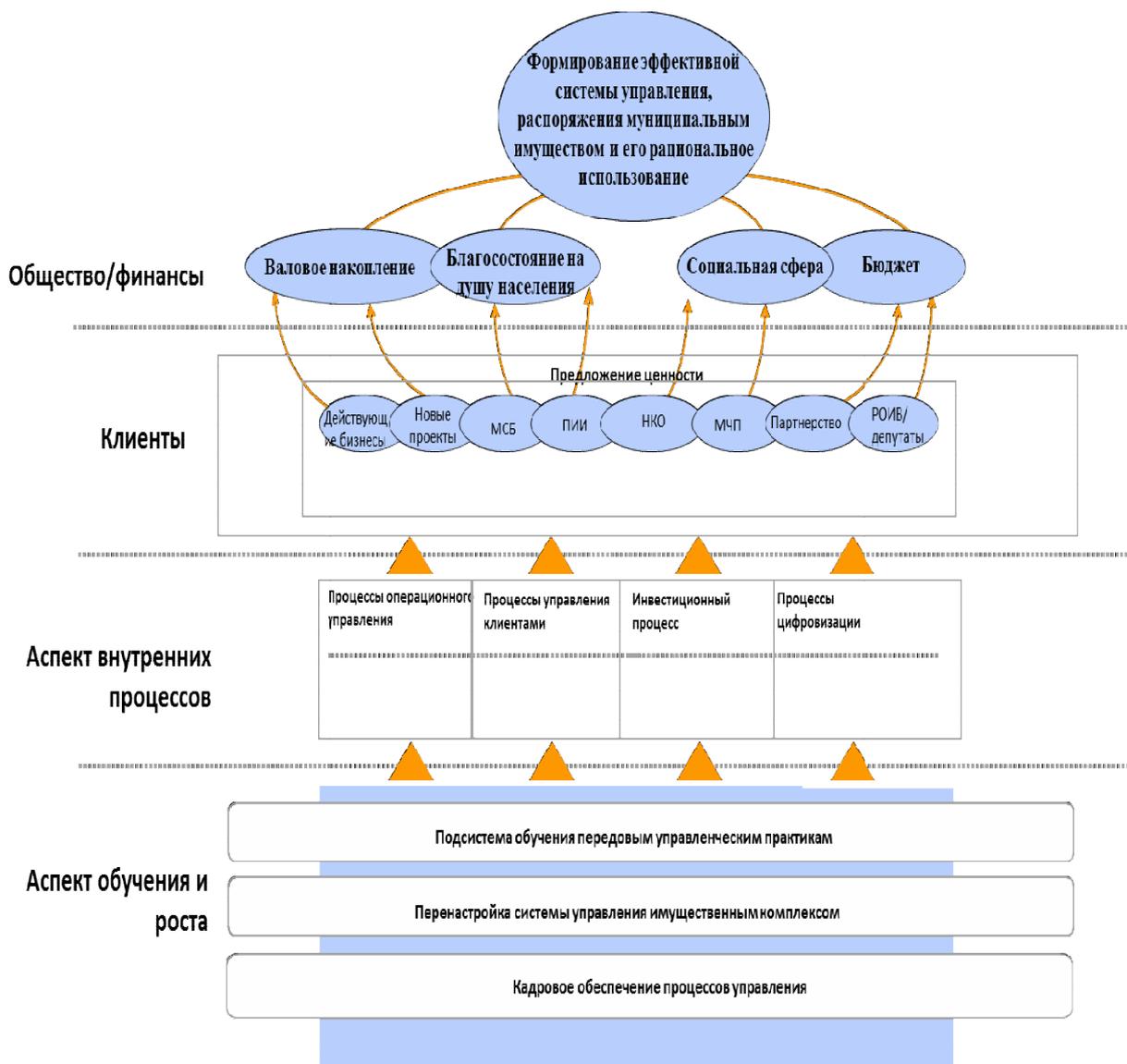


Рис. 3. Сбалансированная система показателей при управлении имуществом комплексом на основе системного подхода

ССП как элемент управления на основе системного подхода позволяет соединить в одном управленческом контуре вопросы реализации стратегических задач управления имуществом комплексом и операционную деятельность по управлению муниципальным хозяйством.

Также, передовым механизмом муниципального управления имуществом комплексом в настоящее время признано и муниципально-частное партнерство. Данный механизм реформирования муниципального имущества комплексом находит отражение в клиентской перспективе ССП.

В целях развития инструментов муниципально-частного партнерства в г.о. Самара необходимо:

- определение уполномоченного органа и публичного партнера для выполнения функций Федерального закона № 224-ФЗ;
- внесение изменений в Устав муниципального образования, позволяющее осуществлять функции уполномоченного органа и публичного партнера;
- разработка Порядка взаимодействия органов местного самоуправления на всех этапах подготовки и реализации проекта с акцентом на этапы рассмотрения предложения о реализации проекта МЧП и организации процедур отбора частного партнера;
- урегулирование положений, не определенных Федеральным законом № 224-ФЗ (утверждение порядка привлечения экспертных организаций, консультантов, совещательно-консультативных

органов на различных этапах подготовки и реализации проектов МЧП; порядка проведения переговоров с частными партнерами; иные вопросы);

- ежегодное представление в Правительство Самарской области сводных результатов мониторинга соглашений о МЧП в соответствии Федеральным законом № 224-ФЗ;
- ежегодное утверждение и представление в Правительство Самарской области перечня объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений о МЧП и концессионных соглашений.

### Библиографический список

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>.
2. Корнаи Я. Системная парадигма // Вопросы экономики. 2002. № 4. С. 4–22.
3. Форрестер Д. Мировая динамика: пер. с англ. СПб.: Terra Fantastica, 2003. 379 с.
4. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841).
5. Мониторинг и анализ социально-экономического развития Российской Федерации и отдельных секторов экономики // Министерство экономического развития Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://economy.gov.ru/mines/main>.
6. Решение Думы городского округа Самара от 26 сентября 2013 г. № 358 «Об утверждении Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года». URL: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81\\_149332](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_149332).
7. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: Олимп-Бизнес, 2017. 320 с.
8. Браун Марк Г. Сбалансированная система показателей: на маршруте внедрения / Марк Грэм Браун; пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 226 с.
9. Самигуллина Э.Х. Совершенствование механизма управления развитием муниципальных образований в регионе: на примере Республики Башкортостан: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Самигуллина Эльза Халиловна. Казань, 2012. 25 с.
10. Курникова М.В. Оценка делового климата муниципального образования // Проблемы развития предприятий: теория и практика: материалы 15-й Международной научно-практич. конф., посвящ. 85-летию Самарского государственного экономического университета: в 2 ч. Ч. 1. 2016. С. 71.

### References

1. *Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii ot 1 marta 2018 goda* [Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation dated March 1, 2018]. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> [in Russian].
2. Kornai I. *Sistemnaya paradigma* [System paradigm]. *Voprosy ekonomiki* [Voprosy ekonomiki], 2002, no. 4, pp. 4–22 [in Russian].
3. Forrester D. *Mirovaya dinamika: per. s angl.* [World Dynamics: translated from English]. SPb.: Terra Fantastica, 2003, 379 p. [in Russian].
4. *Federal'nyi zakon «O strategicheskoy planirovani v Rossiiskoi Federatsii» ot 28.06.2014 № 172-FZ* [Federal Law «On Strategic Planning in the Russian Federation» as of 28.06.2014 № 172-FZ]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841) [in Russian]

5. *Monitoring i analiz sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii i otдел'nykh sektorov ekonomiki. Ofitsial'nyi sait Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii* [Monitoring and analysis of the socio-economic development of the Russian Federation and individual sectors of the economy. Official website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/main> [in Russian].

6. *Reshenie Dumy gorodskogo okruga Samara ot 26 sentyabrya 2013 g. № 358 «Ob utverzhdenii Strategii kompleksnogo razvitiya gorodskogo okruga Samara na period do 2025 goda»* [Decision of the Duma of the Samara City District as of September 26, 2013 № 358 «On Approval of the Strategy of Integrated Development of the Samara City District for the period up to 2025»]. Available at: [https://www.glavbukh.ru/mpd/edoc/81\\_149332](https://www.glavbukh.ru/mpd/edoc/81_149332) [in Russian].

7. Kaplan R., Norton D. *Sbalansirovannaya sistema pokazatelei. Ot strategii k deistviyu* [Balanced Scorecard. From strategy to action]. M.: Olimp-Biznes, 2017, 320 p. [in Russian].

8. Brown Mark G. *Sbalansirovannaya sistema pokazatelei: na marshrute vnedreniya. Mark Grem Braun; per. s angl.* [Keeping Score: Using the Right Metrics to Drive World-Class Performance. Mark Graham Brown; translated from English]. M.: Alpina Biznes Buks, 2005, 226 p. [in Russian].

9. Samigullina E.Kh. *Sovershenstvovanie mekhanizma upravleniya razvitiem munitsipal'nykh obrazovaniy v regione: na primere Respubliki Bashkortostan: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.05* [Improving the mechanism of management of the development of municipalities in the region: on the example of the Republic of Bashkortostan: author's abstract of Candidate's of Economic Sciences thesis: 08.00.05]. Kazan, 2012, 25 p. [in Russian].

10. Kurnikova M.V. *Otsenka delovogo klimata munitsipal'nogo obrazovaniya* [Assessment of the business climate of the municipality]. In: *Problemy razvitiya predpriyatii: teoriya i praktika: materialy 15-i Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 85-letiyu Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta: v 2 chastyakh* [Problems of the development of enterprises: theory and practice: Materials of the 15<sup>th</sup> International Research and Practical Conference dedicated to the 85<sup>th</sup> anniversary of the Samara State University of Economics: in 2 parts], Part 1, 2016, p. 71 [in Russian].

*E.K. Chirkunova, A.R. Zagriev\**

## MANAGEMENT OF THE MUNICIPAL PROPERTY COMPLEX BASED ON A SYSTEMATIC APPROACH

The article discusses the current issues of municipal property management based on a systematic approach. In the context of trends and conditions that will dominate the current political cycle, it is determined that a systematic approach to the management of subsystems of a municipality is inextricably linked with the achievement of the goals of strategic development of the territory. The mechanisms for translating strategic objectives into specific tasks of municipal management on the basis of a balanced scorecard and development of municipal-private partnership are considered.

**Key words:** system approach, strategic development, balanced scorecard, municipal-private partnership, urban district of Samara.

Статья поступила в редакцию 22/1/2018.  
The article received 22/1/2018.

---

\* *Chirkunova Ekaterina Konstantinovna* (ekchirkunova@gmail.com), Department of Regional Economics and Management, Samara State University of Economics, 141, Sovetskoi Armii Street, Samara, 443100, Russian Federation.

*Zagriyev Amal Ravilievich*, Master's degree student of the Department of Regional Economics and Management, Samara State University of Economics, 141, Sovetskoi Armii Street, Samara, 443100, Russian Federation.