УДК 33.065

Макарова Евгения Павловна – аспирант Дальневосточного института-филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (г. Хабаровск). *E-mail: ewgenija.mackarova@yandex.ru*

Evgeniya Pavlovna Makarova – postgraduate student of the Far-Eastern institute – FGBOU VPO branch "The Russian Academy of National Economy and Public Service by the President of the Russian Federation" (Khabarovsk).
E-mail: ewgenija.mackarova@yandex.ru

E.P. Makarova

Municipal property: the experience of theoretical analysis

The article deals with the municipal ownership and the attempt of its system type is made. Different approaches to the interpretation of this concept and its special features are determined.

Keywords: property, municipal property, the subject and objects of municipal property.

Муниципальная собственность: опыт теоретического анализа

В статье рассматривается муниципальная форма собственности и делается попытка ее системного представления. Определяются различные подходы к трактовке данного понятия и выделяются его специфические черты.

Ключевые слова: собственность, муниципальная собственность, субъект и объекты муниципальной собственности.

Будущий модернизационный рост Российской Федерации и Дальнего Востока РФ как ее форпоста невозможен без создания устойчивой экономической базы. Речь идет не только о создании полюсов или точек роста, но и о полноценном хозяйственном развитии каждого уголка нашей страны. Однако силами лишь федеральных и региональных властей эту задачу выполнить не представляется возможным ввиду большой протяженности территории страны. Территориальный фактор является одним из самых существенных при определении сильных и слабых сторон российской действительности, в связи с чем возникает необходимость эффективного управления каждой конкретной территорией, и здесь на помощь государственной власти может придти мощный ресурс в лице местного самоуправления. Тем не менее, само по себе наличие местного самоуправления не дает гарантий эффективного развития территориальной единицы. Согласно обширному зарубежному опыту, местное самоуправление

полноценно реализует свою непосредственную функцию – удовлетворение коллективных потребностей – в том случае, если у него есть для этого соответствующие ресурсы, одним из которых является муниципальная собственность. Муниципальное образование, по нашему мнению, должно существовать как **независимый хозяйствующий субъект**, и это является одним из обязательных условий модернизационного обновления России.

Тем не менее, вопрос о сущности муниципальной собственности, ее специфике и характерных признаках остается открытым. От его решения во многом зависит, возможно ли в современных экономических, политических и социальных условиях нашей страны формирование импульсов развития не «сверху» – императивно, а «снизу» – на основе сложившихся предпосылок?

Попытаемся представить часть разнообразных трактовок дефиниции муниципальной собственности и сформулировать свое понимание этого феномена.

С точки зрения И.В. Ефимчук, муниципальная собственность представляет собой широкую сеть инфраструктурных объектов как хозяйственного, так и социально-бытового назначения, локализованную в рамках муниципального образования и являющуюся основой территориальной воспроизводственной системы [1].

Н.Г. Филатова считает, что это система социально-экономических, организационно-экономических и институционально-экономических отношений, возникающих по поводу объектов муниципального имущественного комплекса при удовлетворении коллективных социально-экономических потребностей и интересов населения муниципального образования [2].

Для О.В. Вильчинской и А.В. Леви муниципальная собственность есть система отношений по присвоению населением муниципального образования средств производства и предметов потребления, по совместному владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами, производственной и социальной инфраструктурами в целях обеспечения экономического роста и воспроизводства социально-экономической территориальной системы [3].

М.А. Боровская признает, что муниципальная собственность с позиции институционального подхода имеет бинарную природу, которая проявляется как форма общественной собственности. Муниципальная собственность, по ее определению, представляет собой отношения между субъектами территориально-локализованной экономической системы (регионов) в рамках критериев доходности, эффективности и экономической устойчивости. Ее качественное отличие состоит в особом характере, в том, что эта форма содержит в своей структуре доходоприносящие и финансово-обременительные объекты [4].

Муниципальная собственность в трактовке О.И. Боткина, В.И. Некрасова представляет собой имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям [5].

Как видим, здесь представлены различные трактовки категории

«муниципальная собственность», однако, на их основе можно выделить несколько черт, присущих именно этой форме собственности.

Наиболее распространенной характеристикой муниципальной собственности является ее системный характер, таким образом, большинство авторов, придерживающихся системного подхода, относят собственность к сложной системе. Так же многие из представленных точек зрения рассматривают данную категорию как систему отношений, что характерно для экономической мысли. Большинство авторов отмечают высокую значимость муниципальной собственности для общественного и (или) территориального развития. Еще одной характеристикой выступает ее комплексный характер.

Однако названный перечень специфических черт муниципальной собственности отнюдь не является исчерпывающим.

Например, исследователь муниципальной собственности А.Г. Кобилев выделяет следующие ее черты [6]:

1) негосударственная форма собственности. Так как местное самоуправление является формой народовластия, отличной от государственной, она нуждается в своей собственной экономической основе;

2) возникновение этой формы собственности опосредовано связано с приватизацией государственной собственности;

3) муниципальная собственность не является частной собственностью.

Е.И. Колюшин [7] и Н.Л. Пешин [8] выявляют специфику муниципальной собственности через сравнение ее с государственной и приходят к выводам, что они различаются по:

1) субъектам: субъектами права муниципальной собственности является население муниципальных образований, а также органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти, а также муниципальные предприятия и межмуниципальные предприятия;

2) объектам: объектом права муниципальной собственности может быть любое имущество, кроме того, которое может находиться только в государственной собственности;

3) основаниям приобретения и прекращения права собственности: некоторые основания приобретения права собственности, доступные государству, не могут быть использованы местными органами власти;

4) содержанию: муниципальные образования в отношении некоторых своих активов не обладают «полнотой» прав собственности;

5) целям использования: представляется вполне очевидным, что у государства и местного сообщества различные цели и, соответственно, инструменты их реализации.

Уже приводимые нами исследователи О.В. Вильчинская, А.В. Леви [3] и А.М. Цирин [9] считают, что муниципальной форме собственности присущи следующие характерные черты и признаки:

1) она является негосударственной формой собственности;

2) это не частная форма собственности;

3) муниципальная собственность не может быть ориентирована только на получение дохода.

По мнению Е.Г. Шаломенцевой [10], к характерным особенностям муниципальной собственности можно отнести:

1) непосредственная связь с интересами местных сообществ;
2) совокупность экономических отношений между человеком и властью;
3) публичную (общественную) форму собственности;
4) основной инструмент социальной защиты и поддержки населения муниципального образования.

Так же, чтобы определить сущность муниципальной формы собственности можно обратиться к функциональному подходу, когда сущность явления познается через его функции. Упоминаемый нами выше А.Г. Кобилев к функциям муниципальной собственности относит [6]:

1) обеспечение доходов местного бюджета;
2) обеспечение развития инженерной инфраструктуры;
3) обеспечение развития социальной инфраструктуры;
4) обеспечение развития рыночной инфраструктуры;
5) стимулирование малого и среднего бизнеса;
6) содействие развитию внешних связей и определение места и роли города в его управляющей надстройке в этих связях.

Тем не менее, все вышеприведенные характеристики муниципальной собственности не отражают, во-первых, ее системного характера, а во-вторых, не выявляют ее коренного отличия от иных форм собственности.

Пытаясь сформулировать собственное понимание муниципальной собственности, мы должны понимать, что специфические черты, выделенные нами, не могут претендовать на полное описание данного феномена. Так что же делает собственность муниципальной?

Прежде всего, выделение муниципальной собственности обусловлено существованием специфического властного субъекта – муниципальных органов. Так как муниципальная собственность отражена в нормативных актах не только нашей страны, но и в большей части зарубежных стран, следует признать, что при использовании юридического подхода муниципальной будет признана та собственность, которая юридически закреплена как муниципальная, то есть принадлежащая местным органам власти. Если принимать в расчет только юридический подход, тогда получается, что земли территорий, на которые по каким-либо причинам не распространяется право собственности муниципального образования, не входят в состав муниципальной собственности, хотя при этом муниципалитет может использовать эту землю длительный период времени. При таком толковании получается, что в странах, в которых по каким-либо причинам юридически не закреплена муниципальная собственность (как во времена СССР), ее не существует.

Теперь применим территориальный подход. Если условно разделить всю территорию муниципального образования на участки с разным режимом

собственности, то стоит признать, что все, что не относится к частной или государственной (региональной) собственности, будет признаваться муниципальной собственностью. Этот подход, казалось бы, снимает противоречия, порожденные юридическим толкованием муниципальной собственности, однако, не решает вопрос о ее специфике и создает новые трудности. Если имущество муниципального образования (некая его часть) находится в другом муниципальном образовании или же денежные средства «существуют» на счетах (бюджет), то будут ли они при таком подходе включаться в муниципальную собственность? Очевидно, что нет.

Тогда каков критерий выделения муниципальной собственности? Нам представляется, что муниципальная собственность является муниципальной, так как принадлежит местному сообществу и только ему (здесь переплетаются юридический и территориальный аспекты). Однако и в этом утверждении есть небольшое ограничение: кому в действительности принадлежит муниципальная собственность: самому сообществу или все-таки муниципальным органам власти? Вопрос о принадлежности общественной/государственной собственности не нов, в России такие исследователи, как С.А. Зинченко, Н.С. Бондарь, В.С. Нерсесянц, С.А. Сосна, Л.А. Морозова и И.Ю. Аккуратов, дискутируют о государственной общественной собственности и ее субъекте (народ/государство/органы власти). При решении вопроса о субъекте муниципальной собственности мы согласны с мнением И.Ю. Аккуратова [11], который считает, что субъектами муниципальной собственности являются различные муниципальные (публично-правовые) образования в целом, а не их органы управления. Ни один муниципальный орган власти не наделен полным набором полномочий собственника. В Конституции РФ [12] прямо указано, что население муниципального образования владеет, пользуется и распоряжается муниципальной собственностью (ст. 130). Согласно Основному закону нашей страны, именно народ является единственным источником власти (п. 1 ст. 3), которую он может осуществлять непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (п. 2 ст. 3). Однако, согласно гражданскому законодательству, население устраняется из процесса реализации права муниципальной собственности.

Таким образом, одна из особенностей муниципальной собственности заключается в том, что ее **субъектом является муниципальное образование в целом.**

Вторая отличительная черта муниципальной собственности – набор объектов, которые эту собственность (ее вещественное содержание) и составляют. Возможны разные подходы к определению и классификации объектов, являющихся собственностью муниципальных образований.

Так, можно придерживаться юридического толкования и обратиться к перечню объектов собственности, закрепленных согласно федеральным законам и иным нормативно-правовым актам. Если обратиться к закону, непосредственно регулирующему муниципальные отношения в Российской Федерации, то, согласно ему, в муниципальной собственности могут

находиться [13]:

1) имущество, которое, согласно Закону №131-ФЗ, предназначено для решения вопросов местного значения;

2) имущество, которое предназначено для осуществления отдельных (переданных муниципалитету) государственных полномочий;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности аппарата управления муниципального образования, а также муниципальных служащих и работников муниципальных предприятий и учреждений;

4) имущество, предназначенное для решения иных вопросов, которые определены федеральными законами.

Отметим, что вышеприведенный перечень относится к имуществу, которое может находиться в собственности муниципальных образований, однако, анализ Закона №131-ФЗ позволяет предположить, что список объектов муниципальной собственности не ограничивается только имуществом. Так, в статье 49 этого же закона провозглашается, что экономическую основу местного самоуправления составляют:

1) имущество, находящееся в муниципальной собственности;

2) средства местных бюджетов;

3) имущественные права муниципальных образований.

Эта трактовка может быть оспорена в связи с тем, что в статье прямо не указывается, что поименованные объекты действительно являются объектами муниципальной собственности. Однако нельзя не признать, что из юридического смысла собственности следует, что ее объектами могут быть не только вещи, но и нематериальные блага, то есть в широком смысле – блага вообще (к таким благам можно отнести и конкретные права, например, право требования).

Итак, исходя из смысла гражданского законодательства можно разделить объекты муниципальной собственности на два вида по критерию имущественной ответственности. Тогда первым видом будет муниципальная казна, а вторым – имущественный комплекс муниципальных предприятий.

Иную классификацию предлагают О.В. Вильчинская и А.В. Леви [3]:

1) объекты, необходимые для реализации качественных функций собственника и непосредственно управляемые им самим (муниципальная казна);

2) хозяйство муниципального образования;

3) учреждения, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления.

Как видим, эти классификации, в основном, базируются на юридическом подходе к муниципальной собственности, так как в том или ином виде они касаются существующих и закрепленных законодательно режимов собственности.

Так как в нашем понимании собственность отражает социально-экономическую значимость имущества для определенных лиц или общества в целом, то и классификация объектов муниципальной собственности должна строиться по этому критерию.

Собственность является сложным понятием, которое включает в себя целый спектр субъектно-объектных отношений, но наличие определенного субъекта уже само по себе несет некий «психологический» оттенок, который мы обозначим как социально-экономическую значимость. Значимыми могут быть как сами вещи, так и отдельные права, эти вещи сопровождающие. Однако в широком «экономическом» понимании удовлетворение человеческих потребностей происходит посредством определенных благ.

Благо в экономической теории является тем, что удовлетворяет потребность. Следовательно, обладание определенными благами – первоочередная задача человека. Если явление собственности «помогает» человеку закрепить обладание благом, то надо признать, что объектом собственности является само благо. Если это так, то любые материальные и нематериальные блага могут стать объектами собственности. Это распространяется даже на такой специфический вид блага, как общественные блага, так как, по нашему мнению, хоть у них и нет конкретного адресата, в пользу которого блага распределяются, но обладает ими в полной мере (а заодно и распоряжается) конкретный субъект – государство или муниципалитет, которые эти блага создают.

Таким образом, мы пришли к пониманию, что объектом собственности является благо, а критерием разделения объектов собственности (любой, в том числе и муниципальной) выступает значимость объекта для его субъекта.

Следовательно, объекты муниципальной собственности можно классифицировать следующим образом:

1) **экономически значимые объекты;**
2) **социально значимые объекты;**
3) **объекты управленческого значения;**
4) **финансовые ресурсы.**

К экономически значимым объектам следует отнести те, которые непосредственно будут формировать экономическую базу для развития муниципалитета, а именно – муниципальное хозяйство. К таким объектам мы отнесем: земельные участки, недра и другие природные ресурсы, муниципальные предприятия, а также имущество, находящееся в собственности муниципального образования, но не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (то есть часть муниципальной казны).

К социально значимым мы отнесли объекты, не имеющие прямого хозяйственного и управленческого использования, посредством которых реализуются социальные задачи муниципалитета. Это: жилищный фонд; здания и сооружения, занимаемые муниципальными учреждениями неуправленческого характера (больницы, школы, музеи); объекты культурного и исторического наследия.

В нашей классификации не случайно появились объекты управленческого значения. Несмотря на то, что здания и сооружения, занимаемые управленческим аппаратом местной власти, могут нести как экономическую, так и, бесспорно, социальную значимость, все же специфика

их использования заставляет нас отнести их к отдельной категории.

Четвертая группа выделена нами в силу того, что финансовые ресурсы, несомненно, являются благами и могут быть объектами собственности (согласно законодательству). Тем не менее, для средств местного бюджета, пакетов акций, долей участия в хозяйственных обществах и иных финансовых активов достаточно сложно определить конкретную социальную или экономическую значимость. К тому же, финансовые потоки являются «обслуживающим» инструментом реального процесса производства и распределения прибавочного продукта.

Третьей особенностью муниципальной собственности является ее **вынужденный монопольный характер**. Монополизм как явление присуще рыночной экономике, а смешанной – тем более, так как в ней значительное место занимает государство (в том числе и как хозяйственная единица). Монополизация в экономике происходит по нескольким причинам:

- положительный эффект масштаба;
- давление из-за усиления конкуренции;
- обладание уникальным ресурсом;
- наличие системы патентов и лицензий и прочее.

Монополизм существует на рынке, потому что существуют рынок и необходимость конкурентной борьбы, то есть сам рынок «способствует» этому, порождая монопольные тенденции. Тем не менее, фирмы действительно стремятся занять монопольное положение, которое сулит значительную степень контроля над рынком, либо стремятся укрепить свое положение на рынке за счет различных форм олигопольного поведения.

Но, говоря о монополизме в системе государственного или муниципального хозяйств, следует признать его вынужденный характер. Мы говорим о вынужденном характере в силу того, что производство общественных благ и поддержка посредством этого некоторых отраслей не выгодны в экономическом плане, но необходимы в социальном. Это объясняет наше признание вынужденного характера муниципальной монополии. Тем не менее, монополия остается монополией, а значит, несет в себе все ее положительные и отрицательные черты [14]. Высокие тарифы, недостаточный уровень сервиса, отсутствие четких стандартов качества, нетранспарентность деятельности – лишь малая часть отрицательных черт муниципальной монополии. Еще одно проявление монополизма – население вправе, но фактически не в состоянии отказаться от благ, предоставляемых муниципалитетами.

Четвертой особенностью муниципальной собственности является характер ее назначения. Косвенно этого вопроса мы касались при упоминании объектов муниципальной собственности, однако, там мы приводили рассуждения о том, какие объекты могут быть в муниципальной собственности и каковы их распространенные группировки. Сейчас же мы должны рассмотреть вопрос о коренном отличии муниципальной собственности от иных форм собственности. Казалось бы, такая постановка вопроса неуместна, так как в законе о местном самоуправлении в РФ

указывается, что местное самоуправление реализуется через самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (п. 2 ст. 1). В пункте 1 статьи 2 Закона № 131-ФЗ дается определение вопросов местного значения, под которыми понимаются вопросы *непосредственного обеспечения жизнедеятельности* населения муниципального образования [13]. Таким образом, используя юридическое толкование, можно предположить, что муниципальная собственность – это собственность, с помощью которой решаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования. Однако это формальное толкование не отражает значимости муниципальной собственности в широком общественном смысле.

Определяя значимость такой формы собственности, отметим, что она **должна удовлетворять разнообразные потребности населения муниципий**, приносить реальную пользу местным коллективам [3]. Такая трактовка представляется нам верной, но нуждается в уточнении. Речь идет не только об удовлетворении потребностей населения (так как потребности каждого человека безграничны и растут в геометрической прогрессии). В экономической теории безграничным потребностям противопоставляют ограниченные ресурсы, отсюда возникает противоречие, которое и призвана разрешить эта наука. Безусловно, приведение бесчисленных потребностей к нескольким основным группам – задача местного самоуправления, но такие потребности зачастую оказываются тактическими, однако, менеджеры должны понимать и предугадывать, что понадобится людям завтра, а стратегические интересы населения, безусловно, связаны с конкретной территорией проживания. Следовательно, **гармоничное развитие территории** также должно находиться на орбите целей существования муниципальной собственности. Под гармоничным развитием территории мы понимаем создание условий для экономического, социального и культурного роста.

Еще одной сущностной характеристикой муниципальной собственности является ее системный характер, о чем мы уже упоминали. Системный характер проявляется в свойствах системы: она состоит из элементов, каждый элемент несет в себе свойства системы, но сами свойства системы отнюдь не сводятся к свойствам входящих в нее элементов.

Муниципальная собственность, как и иные формы собственности, представляет собой систему отношений между людьми, то есть общественных отношений. Эти отношения складываются между людьми по поводу присвоения и отчуждения определенных жизненных благ. Присвоение означает взаимосвязанность процессов владения, пользования и распоряжения формальными (нормы права) и неформальными (обычаи, традиции, повседневная практика) способами конкретных жизненных благ. Отчуждению подвергаются сами объекты муниципальной собственности по отношению к другим субъектам, например, региональным органам государственной власти. Такая система функционирует по определенным

правилам, обусловленным не только существующими юридическими нормами, но и логикой самого процесса присвоения-отчуждения.

Обобщая вышесказанное, представим уточненное определение муниципальной собственности. Под ней понимается **система общественных отношений монопольного характера по поводу определенных благ, имеющих социально-экономическое, управленческое и культурное значение для населения публично-правового образования, назначение которых – удовлетворение коллективных социально-экономических потребностей населения и гармоничное развитие территории.**

Литература и источники:

1. Ефимчук, И. В. Муниципальная собственность и ее эффективность в системе рыночных отношений / И. В. Ефимчук. – Н. Новгород, 1999. – С. 3.

2. Филатова Н. Г. Эффективное управление муниципальной собственностью как условие социально-экономического развития муниципального образования : автореф. дисс. … канд. экон. наук / Н. Г. Филатова. – Новосибирск, 2009. – С. 9.

3. Вильчинская, О. В. Муниципальная собственность как экономическая, социальная, правовая и управленческая категория / О. В. Вильчинская, А. В. Леви // Вестник университета. Серия «Социология и управление персоналом». – 2006. – № 2. – С. 85 – 94. – С. 90, 92 – 93.

4. Боровская, М. А. Управление муниципальной собственностью в системе региональной экономики: теоретико-правовой аспект : автореф. дисс.. д-ра экон. наук / М. А. Боровская. – Таганрог, 2002.

5. Боткин, О. И. Особенности функционирования муниципального имущественного комплекса в регионе / О. И. Боткин, В. И. Некрасов. – Екатеринбург-Ижевск : Изд-во Института экономики УрО РАН, 2009. – С. 185.

6. Кобилев, А. Г. Муниципальная собственность. Формирование, функции, управление / А. Г. Кобилев. – Ростов н/Д. : Изд-во РГУ, 1996.

7. Колюшин, Е. И. О праве муниципальной собственности / Е. И. Колюшин // Журнал российского права. – 1997. – № 9. – С. 80.

8. Пешин, Н. Л. Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления / Н. Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 38 – 39.

9. Цирин, А. М. Особенности положения муниципальной собственности в системе прав собственности / А. М. Цирин // Право: теория и практика. – 2006. – № 5. – С. 37 – 38.

10. Шаломенцева, Е. Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью / Е. Г. Шаломенцева // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 10. – С. 52 – 55.

11. Аккуратов, И. Ю. О понятии и принципе единства субъекта права муниципальной собственности / И. Ю. Аккуратов // Современное право. – 2006. – № 12(1). – С. 68 – 72.

12. Конституция Российской Федерации : офиц. текст. – М. : Приор, 2001. – 32 с.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822. – Ст. 50.

14. Говоренкова, Т. М. Читаем Велихова вместе / Т. М. Говоренкова. – М. : РИЦ «Муниципальная власть», 1999. – С. 219 – 220.