УДК 330.526.34

Макарова Евгения Павловна – ст. преподаватель кафедры экономики и налогообложения Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: ejik_e@mail.ru*

Е.П. Макарова
E.P. Makarova

Использование системного подхода в рассмотрении муниципального имущественного комплекса

Статья посвящена актуальной проблеме – муниципальный имущественный комплекс в качестве объекта управления в целях инновационного развития муниципального образования. Автором рассматриваются существующие подходы к определению муниципального имущественного комплекса, нашедшие отражение в нормативных актах, программных документах и научной литературе. Представлена разработанная автором дефиниция муниципального имущественного комплекса, а также его модель. Модель муниципального имущественного комплекса построена на рассмотрении его в качестве сложной системы, включающей в себя совокупность имущества, финансовые потоки, экономические и правовые отношения, социальные отношения, рекреационную и культурно-историческую составляющие.

Using a systematic approach to the reviewing municipal property complex

The article is focused on the actual problem of municipal property complex as the object of management in order to innovative development of the municipality. The article examines existing approaches to the definition of municipal property complex, which is reflected in legal acts, federal projects and scientific literature. It is concluded that due to the variety and the lack of an unambiguous interpretation of municipal property complex there are management problems of municipal property complex and problems in the application of measures of the effectiveness evaluation of such management. The author proposes his own definition of municipal property complex and his own model of municipal property complex. The model of municipal property complex is built on considering it as a complex system including all property, finance flows, economic and legal relations, social relations and recreational, cultural and historical components.

Ключевые слова: *муниципальное образование (муниципалитет),*

имущество, муниципальный имущественный комплекс, территория.

Keywords: *municipality, property, municipal property complex, territory.*

В современных условиях экономическим субъектам недостаточно строить свою управленческую стратегию на основе исключительно имеющихся в их распоряжении ресурсов и факторов производства. Экономическая деятельность приобретает все более сложный характер, вынуждая этих субъектов искать нетрадиционные, «инновационные» пути развития, что нередко подталкивает их к необходимости рассмотрения имеющихся в их распоряжении объектов не в качестве разрозненных групп, а комплексно. Муниципальные образования также относятся к экономическим субъектам, поэтому они вынуждены отыскивать совершенно новые и нетрадиционные подходы в хозяйственной деятельности и управлении. На это указывают многие исследователи, в частности А.И. Татаркин и В.С. Бочко настаивают на необходимости «инновационно активного муниципального образования», то есть такого муниципалитета, система управления в котором нацелена на достижение не просто благосостояния, а «иновационно обусловленного благосостояния» [1]?

По нашему мнению, только управление, построенное на комплексном учете всех факторов и элементов, образующих муниципальное образование и его потенциал, связей между ними и объективных законов, действующих в отношении муниципалитетов, способно обеспечить реализацию идеи «инновационно активного муниципального образования». Комплексный подход в управлении муниципальным образованием предполагает выделение объекта, который в силу своих специфических черт и значимости для обеспечения благосостояния муниципалитета может дать максимальную социально-экономическую «отдачу» от приложения к нему управленческих усилий. Таким «комплексным» объектом, по нашему мнению, может стать имущество муниципального образования. Тем не менее, вопрос о возможности использования комплексного подхода в управлении таким имуществом является открытым. В частности, все ли компоненты муниципального имущества вкупе могут представлять собой «муниципальный имущественный комплекс», который можно было бы рассматривать в качестве перспективного объекта управления, направленного на повышение потенциала муниципального образования в рамках достижения им «инновационно обусловленного благосостояния».

В научной литературе, посвященной вопросам муниципального имущественного комплекса, а также в различных программных документах и информационных материалах [2] используется понятие «муниципальный имущественный комплекс» (иногда сокращенно МИК), трактовки которого чрезвычайно разнообразны либо же вообще отсутствуют. Это обусловлено следующими причинами:

Во-первых, муниципальный имущественный комплекс подчас в литературе используется как термин, без раскрытия его сути. На основе

контекста можно предположить, что муниципальный имущественный комплекс служит в качестве обозначения некой совокупности объектов муниципальной собственности (чаще всего – недвижимых объектов либо же совокупности всех объектов, находящихся в собственности муниципального образования) [3].

Во-вторых, часто используется такое понятие, как «земельно-имущественный комплекс муниципального образования». Здесь угол внимания смещается на землю и объекты, с ней связанные. Первичность значения земли, а точнее территории, для всего муниципального образования не вызывает сомнений, однако, смещение вектора интереса исследователей, в основном, на земельные отношения мешает им, по нашему мнению, увидеть комплексный характер комплекса муниципального имущества. Тем не менее, такая трактовка муниципального имущественного комплекса активно используется [4].

В-третьих, возможно и юридическое толкование имущественного комплекса на основе правовых норм гражданского законодательства РФ. Устоявшееся в гражданской практике понятие «имущественный комплекс предприятия» по аналогии переносится на имущество муниципального образования. Таким подходом нельзя пренебрегать, так как он может способствовать раскрытию сущности муниципального имущественного комплекса как юридической (правовой) реальности [5].

В-четвертых, существуют и более обобщающие трактовки муниципального имущественного комплекса, в которых пытаются соединить несколько подходов к объяснению его природы: экономико-правовой, системный, пообъектный [6].

Таким образом, муниципальный имущественный комплекс представляет собой достаточно противоречивый объект для изучения, так как, исходя из представленных выше подходов к его трактовке не ясно, на какую из его сторон необходимо опираться в первую очередь: будет ли это земля или простая совокупность объектов имущества, или совокупность вещей, к которым может быть применено конкретное правовое действие, или же система? В связи с разнообразием и отсутствием однозначной трактовки возникают проблемы управления муниципальным имущественным комплексом и разработки мероприятий по оценке эффективности такого управления. Следовательно, муниципальный имущественный комплекс нуждается в четкой дефиниции.

Итак, муниципальный имущественный комплекс можно рассматривать как систему, располагающуюся на определенной территории и в материальном выражении представляющую собой совокупность двух равноправных частей: первая представляет собой непосредственно само муниципальное имущество, как правило, являющееся вещественным выражением муниципальной собственности, вторая часть – имущество, связанное отношениями присвоения-отчуждения с иными экономическими субъектами, действующими на данной территории. Первая часть может быть названа активной составляющей муниципального имущественного

комплекса, а вторая – пассивной его частью.

В сущности, исходя из данной трактовки вся территория муниципального образования с имеющимся на ней имуществом является муниципальным имущественным комплексом. Но мы не ограничиваем представление о муниципальном имущественном комплексе исключительно как о количественном образовании: комплекс отнюдь не сводится нами к сумме имущества, входящего в него. Мы рассматриваем муниципальный имущественный комплекс с точки зрения системного подхода, и, по нашему мнению, он представляет собой сложную систему, включающую в себя:

1. Совокупность имущества (в материально-вещественном выражении), находящаяся на территории муниципального образования. Сюда относится:

а) имущество муниципального образования, признаваемое за муниципалитетом как субъектом управления и административно-территориальным, то есть властным, субъектом. Данное имущество (по смыслу закона о местном самоуправлении [7]) предназначено для решения местных вопросов; сюда включается также имущество, переданное иными уровнями власти муниципалитету (в соответствии с проводимой ими политикой);

б) имущество, принадлежащее иным уровням власти и управления. Это имущество, закрепленное за федеральными и региональными органами власти и управления. Причем, в эту категорию включается и имущество, необходимое для выполнения возложенных на такие органы власти задач, в том числе имущество экономического профиля (различные предприятия со 100% и менее государственным и региональным участием);

в) имущество, принадлежащее иным хозяйствующим субъектам (домохозяйствам, фирмам, иностранному сектору);

г) имущество, не обремененное правами собственности, но находящееся на территории муниципального образования.

2. Финансовые потоки, порожденные отношениями, возникающими в процессе и по поводу использования имущества, входящего в совокупность объектов муниципального имущественного комплекса. Потоки порождены, во-первых, самим использованием имущества в качестве объекта для извлечения доходов, а во-вторых, тем, что имущество может служить в качестве средства привлечения инвестиций на территорию муниципалитета.

3. Совокупность экономических и правовых отношений, возникающих по поводу данного имущества. Экономические отношения продиктованы как наличием прав собственности на большую часть имущества, так и тем, что с помощью объектов муниципального имущественного комплекса удовлетворяются разнообразные потребности населения. В процессе удовлетворения потребностей населения муниципального образования (здесь стоит оговориться, что применительно к деятельности фирм это утверждение не совсем верно, так как фирмы могут располагать свои основные производственные фонды в конкретном муниципальном образовании, одновременно удовлетворяя потребности не только его населения, но и потребителей, находящихся в иных муниципальных образованиях, или же

потребности иностранных потребителей; примеров такого экономического поведения множество, что связано с процессами разделения труда (специализация и кооперация) в масштабе региона, страны и мира) и возникают разнообразные экономические отношения. Правовые отношения также обусловлены наличием права собственности либо специализацией прав собственности, но при этом ими и ограничиваются, так как правовой аспект возникает только при наличии имеющихся юридически закрепленных правовых норм касательно какого-либо объекта. Пока таких норм не существует – не станет и правовых отношений. По нашему мнению, именно возникновение отношений присвоения-отчуждения вызвало необходимость появления такого правового института, как право собственности. Поэтому в данном отношении экономический аспект превалирует над соответствующим правовым.

4. Социальные отношения, возникающие по поводу муниципального имущественного комплекса. Данные отношения условно можно разделить на две группы:

а) в первую группу будут входить отношения, которые можно считать достаточно иерархичными. В первую очередь, как правило, они возникают в процессе осуществления прав собственности. Так как мы рассматриваем условно муниципальное имущество и иное имущество (или имущество иных экономических субъектов), то относительно объектов муниципальной и иной собственности будут действительно складываться иерархичные, основанные на строгой подчиненности социальные отношения. Так же к этой группе будут относиться социальные отношения, возникающие вследствие того, что муниципальная, региональная и федеральная власти имеют возможность (в силу своего статуса) принимать нормативно-правовые акты, обязательные для исполнения всеми субъектами, находящимися на территории муниципального образования;

б) ко второй группе относятся социальные отношения на основе консенсуса (договора). Если речь будет идти о производстве общественных или экономических благ с помощью объектов муниципального имущественного комплекса, принадлежащих разным экономическим субъектам, то в данном случае будут устанавливаться договорные социальные отношения, основанные на равенстве субъектов как собственников. Данное утверждение основано на Конституции Российской Федерации, в которой установлено, что все формы собственности равно признаются и защищаются в нашей стране.

5. Культурно-историческая составляющая. Мы рассматриваем данный аспект существования муниципального имущественного комплекса как его неотъемлемую часть. В процессе жизнедеятельности население существенным образом преобразует пространство вокруг себя с помощью архитектурных ансамблей с целью не только обеспечить жильем население, создать, поддерживать и развивать инфраструктуру территории, обеспечить экономических субъектов (фирмы, государство) необходимыми строениями и сооружениями, но и создать условия для осуществления культурной и

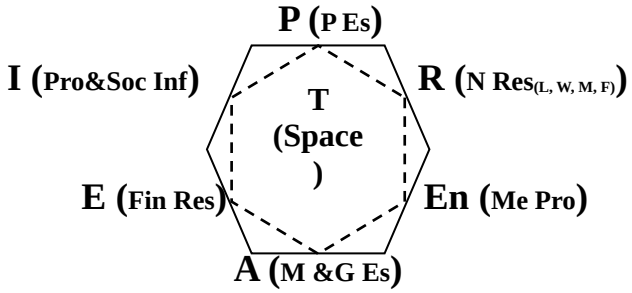
досуговой деятельности населения. К тому же облик любого населенного пункта в некотором смысле уникален, так как не существует двух одинаковых поселков или городов, как и не существует двух одинаковых снежинок. Типичные черты, характерные для конкретного типа населенного пункта (будь то сельское поселение или городское поселение, или городской округ (город)), в основном, будут одинаковы, так как существуют определенные градостроительные нормы и схемы расположения узловых единиц населенного пункта, требования техники безопасности, санитарно-эпидемиологические, природоохранные требования и т. п. Но особенности ландшафта, природно-климатические, географические, экономические и исторические условия настолько разнятся, что сложно найти две сколько-нибудь похожих территории. Так же надо иметь в виду, что территории большинства населенных пунктов сложились не за несколько лет, а прошли длительный этап становления и развития в качестве жизненного пространства местного населения. Это развитие характеризуется ныне тем, что в современном облике территории присутствуют объекты, представляющие либо историческую, либо культурную ценность, а подчас и историко-культурную ценность.

6. Рекреационная составляющая. Мы выделяем данную составляющую не только потому, что в каждом муниципальном образовании предусмотрены специальные места отдыха и рекреации населения, но и, в целом, само муниципальное образование можно рассматривать как определенную зону приложения сил и отдыха индивида. В силу определенных обстоятельств, места приложения сил населения достаточно четко определены экономическими условиями, существующими в пределах территории муниципалитета, либо экономическими условиями, которые действуют на территориях иных муниципалитетов (например, существование городов-спутников, так называемых спальных районов, сельской местности и т. п.). При этом, места отдыха индивида могут быть самыми разнообразными: начиная от «официальных» мест отдыха и рекреации (курорты, спа-салоны, кафе, торговые центры, рестораны, лесопарковые зоны, парки, зоны отдыха, бары, торгово-развлекательные и развлекательные комплексы и т. д.), продолжая «стихийными» местами отдыха (дачи, водоемы, пруды) и заканчивая «экстремальными» местами рекреации (горы, ущелья, болота, леса). Таким образом, муниципальное образование выступает площадкой для рекреации населения, проживающего на территории.

Если представить систему муниципального имущественного комплекса в качестве иерархической конструкции, то в ее основе в качестве базиса для разнообразных отношений, связанных с муниципальным имущественным комплексом как таковым, будет находиться материально-вещественное выражение муниципального имущественного комплекса, то есть само имущество. Надстройкой же будут выступать отношения, связанные с существованием и использованием такого имущества. Тем не менее, необходимо учитывать, что сам комплекс сложился под влиянием вполне объективной детерминанты – нужды населения конкретной территории в нем

для обеспечения хозяйственной и управленческой деятельности. Следовательно, он будет существовать, пока существует в нем потребность у населения муниципального образования, а значит, в основе генезиса муниципального имущественного комплекса лежат потребности и интересы населения. Так как муниципальный имущественный комплекс еще и неразрывно связан с территорией, то его преобразование и развитие будут напрямую зависеть от планов по развитию и преобразованию территории муниципального образования. Следовательно, инструменты по развитию муниципального имущественного комплекса (планы, программы, инициативы, стратегии и прочие инструменты стратегического планирования) должны быть «завязаны» на территориальном факторе, то есть разрабатываться относительно условий конкретной территории и именно для этой территории, а также на обязательном учете интересов населения муниципального образования. То есть, преобразование и развитие муниципального имущественного комплекса будет напрямую зависеть от реализуемых на муниципальной территории тактических и стратегических планов развития, так как такие планы разрабатываются для конкретной территории или промышленно-экономического комплекса, опять же имеющего вполне определенную территориальную расположенность. Так же эти планы включают в себя и показатели, непосредственно относящиеся к социальному, экономическому и духовному удовлетворению нужд населения территории. Однако в настоящее время такие планы разрабатываются, в основном, на федеральном и региональном уровнях и преследуют цель реализации интересов федерации или региона, подчас не учитывая реальные интересы населения конкретных муниципальных образований.

На основании вышеизложенного можно сформулировать модель муниципального имущественного комплекса. Исходя из наших рассуждений, он ограничивается исключительно рамками конкретной территории, на которой располагается. Данное положение касается непосредственно вещественно-материальной стороны комплекса, однако, и оно не полной мере соответствует истине, так как деньги, являясь частью имущества, могут «покидать» территорию, оставаясь при этом «принадлежащими» муниципальному образованию. В системе муниципального образования, которую мы представляем в виде «соты» [8], попытаемся определить место муниципального имущественного комплекса. На рисунке 1 в скобках будут отражены компоненты муниципального имущественного комплекса.



M&G Es – municipal and governmental estate – муниципальное и государственное имущество; P Es – private estate – имущество, находящееся у домохозяйств (населения); N Res – natural resources (Land, Water resources, Minerals, Forest resources etc) – природные ресурсы (земельные, водные, лесные ресурсы и полезные ископаемые и т. д.); Means of Production – средства производства (инвестиционные товары и оборотные средства (за исключением имущества, относящегося к категории финансовых ресурсов)); Fin Res – finance resources – финансовые ресурсы и иные источники доходов населения (финансовые вложения); Pro&Soc Inf – production and social infrastructure – производственная и социальная инфраструктура; Space – пространство; **–** MPC – municipal property complex – муниципальный имущественный комплекс (МИК)

Рис. 1 Модель муниципального имущественного комплекса

Как видно из рисунка 1, муниципальный имущественный комплекс затрагивает все стороны существования и жизнедеятельности муниципального образования как системы, а именно:

- во-первых, часть муниципального имущественного комплекса, принадлежащая муниципальным и государственным властным структурам, используется для осуществления властных и управленческих функций, то есть соотносится с ранее выделенной нами частью муниципального образования – власти (A – authorities). Таким образом, муниципальное имущество, принадлежащее исполнительной форме власти – органам местного самоуправления и органам государственной власти, – составляет лишь часть имущества, принадлежащего властным органам, в системе муниципального имущественного комплекса;
- во-вторых, население (P – population) также обладает имуществом, которое можно обозначить как личное. К нему относятся квартиры, гаражи, дачные участки, частные дома, личные подсобные хозяйства, земельные участки, автомобили и все иные имущественные объекты, находящиеся в частной собственности физических лиц;
- в-третьих, все природные ресурсы (в нашем обозначении – R – resources) в той или иной степени можно рассматривать в качестве имущества. Наше утверждение основывается на нескольких предпосылках. Первая касается того, что в исследованиях, посвященных муниципальному имущественному комплексу, очень часто земля рассматривается либо как составная часть, то есть часть, входящая в муниципальный имущественный комплекс, либо как часть, равноправная имущественному комплексу (если речь идет о земельно-имущественном комплексе). Земля же является не

просто почвенным покровом, но включает в себя и недра, и подземные, и поверхностные воды, а также лесной покров. Таким образом, правомерно рассматривать природные ресурсы как часть муниципального имущественного комплекса. Вторая предпосылка основывается на том, что муниципальный имущественный комплекс представляется нам, в первую очередь, как пространственный фактор развития муниципального образования. Будучи неразрывно связан с конкретной территорией, он занимает, таким образом, ее пространственные границы. Если рассматривать пространство как совокупность мест, занимаемых телами, то вполне можно допустить, что муниципальный имущественный комплекс является пространственно-ориентированным и пространственно-определенным, то есть сам он занимает пространство и располагается в пространстве, а также создает пространство внутри себя. Поэтому всё, что входит в пространство, занимаемое комплексом, становится частью этого комплекса. Таким образом, природные ресурсы являются неотъемлемой частью муниципального имущественного комплекса;

- в-четвертых, фирмы (предпринимательство – entrepreneurship) обладают совокупностью имущества в виде имущественных комплексов предприятий различной формы собственности, а также иным имуществом, по разным причинам не входящим в состав имущественных комплексов фирм. В данном случае мы используем более широкую трактовку имущества, находящегося у муниципальных, государственных и частных фирм, которая позволяет отразить специфику такого имущества как средства производства. Здесь мы подразумеваем, что данное имущество, относимое к средствам производства, выступает материальной основой производства необходимых благ (в рамках товаров и услуг, которые предоставляются как негосударственными и немуниципальными предприятиями, так и государственными и муниципальными предприятиями);
- в-пятых, имущественный комплекс муниципального образования будет, несомненно, включать и потоки всех видов стоимостных величин, участвующих в хозяйственном процессе, которые представляют собой не что иное, как финансы (E – earner – источники доходов). Вопрос об источниках доходов и непосредственном отождествлении части муниципального имущественного комплекса в качестве финансовых ресурсов с этими ресурсами решается нами следующим образом. Под непосредственными источниками формирования доходов всех без исключения экономических субъектов в экономической науке подразумеваются так называемые факторы производства: труд, земля, капитал и предпринимательская способность. Следовательно, именно рассматриваемые нами факторы производства выступают и в качестве источников доходов. То есть, нераспределенная прибыль, дивиденды, проценты, рента, арендная плата, заработная плата и прочие доходы непосредственно связаны с частями системы муниципального образования, которые мы обозначили как «предпринимательство», «ресурсы» и «население». Таким образом, так как хозяйственная деятельность осуществляется на всей территории муниципального образования и

определенно в пространстве существования муниципального имущественного комплекса (поскольку одна из целей его существования – обеспечение хозяйственной деятельности на территории), то и финансовые потоки, непосредственно связанные с компонентами этого комплекса, становятся его неотъемлемой частью;

- в-шестых, в состав муниципального имущественного комплекса входит производственная и социальная инфраструктура (I – infrastructure), так как поддержание жизнедеятельности населения, развитие территории, предоставление муниципальных и государственных услуг, осуществление деятельности широкого круга экономических субъектов требуют создания соответствующей инфраструктуры. Здесь целесообразно выделить: 1) производственную инфраструктуру, которая связана с осуществлением деятельности муниципальных, государственных и частных фирм, с необходимостью обслуживания всего производственного сектора и отраслей народного хозяйства, то есть связана с секторами «ресурсы», «предпринимательство»; 2) социальную инфраструктуру, связанную с необходимостью поддержания соответствующего уровня предоставления муниципальными и государственными структурами товаров и услуг, а значит, с обеспечением процесса удовлетворения первичного «физиологического» уровня человеческих потребностей (в жилье, пище, воде и прочем), с обеспечением второго уровня «пирамиды потребностей» – в безопасности (безопасности здоровья, личной безопасности, безопасности территории проживания, безопасности собственности и т. п.), а также с процессом социализации человека (дошкольное, школьное, высшее образование, система послевузовского образования, система культурного, духовного, социального времяпрепровождения). Таким образом, муниципальный имущественный комплекс включает в себя производственную и социальную инфраструктуры, а посредством них связан с такими частями муниципалитета, как инфраструктура, власти, население, предпринимательство, ресурсы, источники доходов.

Таким образом, муниципальный имущественный комплекс является сложной системой, взаимосвязанной с территорией муниципального образованиям и основными аспектами его существования, то есть с обеспечением хозяйственной деятельности на территории, а также с существованием человека как биологической, социальной и культурной единицы.

Литература и источники:

1. Татаркин, А. И. Об антикризисных действиях муниципалитетов / А. И. Татаркин, В. С. Бочко // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 137 – 155 ; 141.

2. Муниципальная собственность [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.gorodperm.ru/economic/property/. – Загл. с экрана.

3. Боровская, М. А. Экономически ориентированное управление

имущественным комплексом муниципального образования / М. А. Боровская // Экономически ориентированное управление имущественным комплексом муниципального образования. Имущественные отношения в Российской Федерации. Общероссийский информационно-аналитический и научно-практический журнал. – 2006. – 122 с.

4. Кравцов, В. И. Земельно-имущественный комплекс как территориально-организованная экономическая система / В. И Кравцов // Вестник ОГУ. – 2006. – № 8. – С. 135 – 140.

5. Кузичев, В. М. Понятие и классификация объектов имущественного комплекса предприятия [Электронный ресурс] / В. М. Кузичев, С. С. Чернов, А. Ю. Перминов // Проблемы современной экономики. № 4 (32). –.– Режим доступа: http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2853. – Загл. с экрана.

6. Щеренко, Д. А. Определение понятия "имущественный комплекс" / Д. А. Щеренко // Российская юстиция. – 2008. – № 4. – С. 17 – 19.

7. 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.

8. Макарова, Е. П. Муниципальный имущественный комплекс как ресурс устойчивого развития территории / Е. П. Макарова // Материалы Международной научно-практической конференции «Интеграция науки и практики как условие экономического роста» 15 сентября 2012 года. – Ульяновск : Ульяновский государственный технический университет, 2012.