

Исследование дефиниции “муниципальная собственность” в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами Российской Федерации

© 2009 А.С. Обухова

Курский государственный технический университет

В статье рассматриваются основные подходы к понятию “муниципальная собственность” и определяются особенности ее эффективного использования.

Ключевые слова: муниципальная собственность, управление муниципальной собственностью, муниципальное имущество, муниципальная казна, неналоговые доходы.

Для исследования проблем эффективного использования муниципальной собственности необходимо правильное понимание ее сущности и определение места в системе экономических категорий.

В.Г. Игнатов трактует понятие муниципальной собственности “как систему отношений по присвоению населением муниципального образования (субъектно-опосредованным органам местного самоуправления) средств производства и предметов потребления, совместному владению, пользованию и распоряжению природными условиями, производственной и социальной инфраструктурой в целях обеспечения экономического роста и воспроизводства социально-экономической системы”¹.

Исходя из данного определения, муниципальная собственность выступает в двух взаимосвязанных проявлениях, как:

1) хозяйственно-имущественный (вещественный) комплекс. Муниципальная собственность предоставляет территориальному образованию конкретные товары и услуги (например, транспортные услуги). При этом ценность муниципальной собственности в данном отношении измеряется в единицах тех товаров и услуг, которые могут быть произведены и на деле производятся при ее употреблении;

2) экономический (стоимостный) комплекс. Ценность муниципальной собственности определяется объемом тех денежных средств, которые могут появиться у муниципального образования в процессе его активного использования.

В современном финансово-кредитном словаре дается такое понятие: “Муниципальная собственность - имущество, находящееся в распоряжении, ведении муниципальных органов власти, местных органов управления”². Порядок образо-

вания, владения, пользования и распоряжения закреплен в Гражданском кодексе Российской Федерации и федеральном законе №131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и в других законах и нормативно-правовых актах³.

А.В. Леви муниципальную собственность определяет “как систему отношений по присвоению населением муниципального образования средств производства и предметов потребления, совместному владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами, производственной и социальной инфраструктурой в целях обеспечения экономического роста и воспроизводства социально-экономической территориальной системы”⁴. Из этого определения следует, что специфика муниципальной собственности состоит в сложном характере ее объектов, которые, с одной стороны, имеют одно целевое назначение, так как созданы для решения вопросов сугубо местного, социального назначения, но с другой - исключительно многофункциональны, поскольку оказываются задействованы в решении широкого круга местных вопросов, в частности участвуют в обеспечении доходов местного бюджета, в укреплении социальной инфраструктуры территории (через развитие институтов социальной защиты населения и обеспечения занятости), в развитии инженерной инфраструктуры муниципального образования (транспортной, информационной и инженерных коммуникаций), в стимулировании и развитии малого бизнеса, создании и укреплении рыночной инфраструктуры.

По мнению автора, муниципальная собственность - самостоятельная форма собственности, представляющая собой совокупность обществен-

¹ Игнатов В.Г., Рудова В.В. Местное самоуправление. 2-е изд., доп. и перераб. Ростов н/Д., 2003. С. 268.

² Современный финансово-кредитный словарь / Под общ. ред. М.Л. Лапусты, П.С. Никольского. 2-е изд., доп. М., 2002. VI. С. 257.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ. Доступ из СПС “Консультант Плюс”.

⁴ Леви А. Эффективное управление муниципальной собственностью // Муниципальная власть. 2005. № 9-10. С. 58.

ных (экономических и правовых) отношений, возникающих между органами местного самоуправления в процессе социально-экономических функций, обеспечивающих условия сохранения и воспроизводства объектов жизнедеятельности муниципального образования, регулируемая действующим законодательством.

В российском законодательстве устанавливаются особенности муниципальной собственности⁵:

1. Как собственник своего имущества публично-правовые образования независимы друг от друга и выступают в гражданских правоотношениях в качестве самостоятельных равноправных и имущественно обособленных субъектов.

Попытки федеральной власти устанавливать для других публичных собственников случаи распоряжения их имуществом (например, определять объекты приватизации) не могут быть признаны основанными на законе. Отметим, согласно ст. 217 ГК РФ, разрешается устанавливать специальным законодательством лишь порядок (способы, процедуры) приватизации, но не ее объекты⁶. Именно поэтому Российская Федерация, ее субъекты не отвечают по обязательствам муниципальных образований, а последующие не отвечают своим имуществом по обязательствам РФ и ее субъектов, если кто-либо из них не принял на себя специальную гарантию (поручительство) по обязательствам другого субъекта (ст. 126 ГК РФ).

2. Муниципальная собственность является основным источником поступления неналоговых доходов в бюджет и инструментом социальной защиты и поддержки населения территории муниципального образования.

Следует отметить, что значительная часть муниципального имущества представляет собой материальную основу предоставления социальных услуг, оплачиваемых не самим населением, а местными бюджетами и поэтому не приносящих дохода муниципальным образованиям, следовательно, в экономическом смысле эта собственность не может рассматриваться доходной базой местного самоуправления. Однако в муниципальных образованиях, где величина доходов от использования муниципального имущества высока, имеет смысл не ликвидировать имущество, а, наоборот, повышать эффективность его использования. С позиции органов местного самоуправления оно может быть обеспечено:

1) увеличением объемов поступлений средств от той части муниципальных объектов, которые способны приносить доход;

2) снижением уровня расходов бюджетов на содержание муниципального сектора социальных объектов.

Отсюда, основной целью использования муниципальной собственности является решение вопросов местного значения за счет собственных финансовых ресурсов. Основными задачами органов местного самоуправления являются:

- проведение инвентаризации и паспортизации всех имущественных объектов;
- формирование муниципальной казны;
- формирование единого информационного пространства для создания стабильных условий развития рыночных отношений.

Предпосылками для становления таких задач послужило следующее:

- необходимость участия органов местного самоуправления в регулировании рыночных отношений, в решении социально-экономических задач города;

- необходимость в удовлетворении потребностей населения в товарах и услугах;

- возникновение и развитие хозяйствующих субъектов различных форм собственности;

- дефицит бюджетных средств, необходимость поиска дополнительных источников доходов городского бюджета и методов экономии ресурсов;

- потребность создания благоприятного инвестиционного климата с целью привлечения отечественного и иностранного капитала в экономику города и т.д.

Согласно ч. 3 ст. 215 ГК РФ, имущество, являющееся объектом муниципальной собственности, подразделяется на следующие виды:

1) имущество, закрепленное за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления. Муниципальные предприятия имеют общую цель деятельности - предоставление населению жизненно необходимых материальных и духовных благ, которые взаимосвязаны в процессе функционирования;

2) имущество муниципальной казны, к которой относятся средства местного бюджета и иное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Управление муниципальной собственностью представляет собой вид деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности (имущество, земельные участки, водные объекты, жилищный

⁵ Леви А. Муниципальная собственность: проблемы формирования // Муниципальная власть. 2007. № 1-2. С. 55.

⁶ Гражданский кодекс РФ. Доступ из СПС "КонсультантПлюс".

фонд, автомобильные дороги и т.д.) в целях максимального обеспечения услугами населения муниципального образования⁷. Основными функциями муниципальной собственности с позиции обеспечения социально-экономического развития города являются:

- обеспечение деятельности муниципально-го сектора экономики города и всего хозяйственного комплекса муниципального образования;
- обеспечение доходов местного бюджета, включая трансферты и дотации, осуществление “гибкой” налоговой политики;
- получение доходов от использования муниципальной собственности, деятельности муниципальных организаций, приватизации имущества;
- обеспечение развития социальной инфраструктуры города, социальная поддержка и обеспечение занятости;
- обеспечение деятельности учреждений здравоохранения, культуры, образования, физкультуры и спорта;
- обеспечение развития и содержания инженерной инфраструктуры города и т.д.;
- обеспечение развития рыночной инфраструктуры, создание условий для развития малого и среднего бизнеса.

Под эффективностью использования муниципальной собственности может пониматься степень соответствия направления использования данных объектов интересам муниципалитета как сложной социальной системы. Критерием эффективности может выступать рациональность размещения разнообразных объектов с учетом специфики положения и уровня развития различных районов города, а также сочетания общегородских и местных интересов природопользования, экологической безопасности и т.д.

Следует отметить, что повышение эффективности использования муниципальной собственности, с точки зрения органов местного самоуправления, может быть обеспечено:

- 1) увеличением объемов поступлений средств от той части муниципальных объектов, которые способны приносить доход;
- 2) снижением уровня расходов местных бюджетов на содержание муниципального сектора

социальных объектов, не обеспечивающих своего самоуправления.

Обе указанные задачи могут решаться независимо друг от друга на основе улучшения удельных показателей эффективности муниципальных объектов в рамках каждой из двух групп: соответственно, увеличения доходности одних и снижения затратности других объектов. В этом случае для повышения экономической эффективности муниципальной собственности необходимо к тому же изменение ее структуры путем увеличения доли объектов, приносящих доход муниципальным образованиям, за счет сокращения той их части, которая требует для своего функционирования расходов муниципальных бюджетов.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

- 1) муниципальная собственность обеспечивает нормальные условия жизнедеятельности населения муниципального образования, формирует и поддерживает систему социальных гарантий;
- 2) она выступает в двух взаимосвязанных проявлениях - как имущественно-хозяйственный (вещественный) и экономический (стоимостный) комплекс;
- 3) эта собственность используется для реализации финансовых интересов муниципалитета как собственника;
- 4) она создает механизм, позволяющий населению муниципального образования реально участвовать в процессе распоряжения, владения и пользования муниципальной собственностью;
- 5) часть объектов производственной и социальной инфраструктуры работает на принципах коммерческого расчета и укрепляет доходную базу местного бюджета.

Следовательно, муниципальная собственность включает в себя широкую сеть объектов как хозяйственного, так и социально-бытового назначения, локализованную в рамках муниципального образования и являющуюся основой территориальной воспроизводственной системы. От уровня развития муниципальной собственности, а также эффективности использования ее составляющих и всей системы в целом во многом зависит качество жизни населения.

Поступила в редакцию 05.08.2009 г.

⁷ Овсянников С., Журик Т. Некоторые проблемы правового регулирования эффективности управления муниципальной собственностью в субъекте Российской Федерации // Муниципальная экономика. 2007. № 1. С. 67.