



Электронное научное издание
«Ученые заметки ТОГУ»
2016, Том 7, № 4, С. 172 – 178

Свидетельство
Эл № ФС 77-39676 от 05.05.2010
[http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/
ejournal@pnu.edu.ru](http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/ejournal@pnu.edu.ru)

УДК 338.2

© 2016 г. М. С. Сюпова, канд. экон. наук,
Н. А. Бондаренко, канд. экон. наук

(Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск)

ИССЛЕДОВАНИЕ СПЕЦИФИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Статья посвящена изучению специфических особенностей муниципальной собственности, как особого вида публичной собственности, рассматриваются вопросы о субъекте права муниципальной собственности.

Ключевые слова: субъект, объект, экономическая природа, муниципальная собственность, органы местного самоуправления.

M. S. Syupova, N. A. Bondarenko

THE STUDY OF SPECIFIC FEATURES OF MUNICIPAL PROPERTY

The paper studies the specific features of municipal property, as a special type of public property, the questions on the subject of municipal property rights.

Keywords: subject, object, economic nature, municipal property, local authorities.

Муниципальная собственность — это особый вид публичной собственности, который представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих между органами местного самоуправления, либо их представителями в процессе реализации ими социально экономических функций и другими субъектами экономической деятельности и обеспечения условий сохранения и воспроизводства объектов жизнеобеспечения муниципального образования в целях удовлетворения основных потребностей местного населения.

Исследование специфических особенностей муниципальной собственности опирается на оценку основных положений теории собственности.

Одним из существенных, при исследовании проблем собственности, является институциональный подход, определяющий отношения собственности как «совокупность властных прав, санкционированных обществом поведенческих отношений, складывающихся между людьми по поводу использования ими экономических благ». При этом, традиционное понимание собственности ближе всего к англосаксонской модели микро-правовой системы. Данная модель определяет собственность через «пучок» частичных прав по использованию редких ресурсов. Многообразие ее форм даёт импульс развитию. Противоречия между различными формами собственности могут привести к смягчению отрицательных моментов отчуждения собственности и труда, кроме того, различные формы собственности формируют и различные качества личности.

В настоящее время муниципальная собственность занимает достойное место в структуре форм собственности Российской Федерации. Характерными особенностями муниципальной собственности являются следующие особенности: 1) муниципальная собственность не является государственной формой собственности; 2) муниципальная собственность является разновидностью публичной (общественной) собственности; 3) муниципальная собственность является основным инструментом социальной защиты и поддержки населения территории муниципального образования.

Таким образом, муниципальная собственность является, наравне с частной и государственной, самостоятельной формой собственности, по своей сущности входящей в состав публичной собственности, и представляет собой совокупность регулируемых нормами права экономических отношений, связанных с системой управления субъектом права муниципальной собственности группой объектов муниципальной собственности, которые в своей совокупности составляют имущественный комплекс муниципального образования.

Специфическая природа муниципальной собственности предопределила особенности ее субъекта, который выражается в его многоуровневом характере и свидетельствует об отдаленности собственника от собственности. Основным субъектом муниципальной собственности является местное сообщество, которое, не имея технической и организационной возможности осуществлять управление муниципальной собственностью непосредственно, передает свои полномочия органам местного самоуправления и потому является «номинальным» собственником. «Реальным» собственником выступают социальные институты в лице представительных органов власти, которые осуществляют распоряжение муниципальной собственностью, передавая функцию управления ее использованием исполнительным органам власти, которые формируются из профессиональных управленцев в конкретных областях хозяйствования.

Муниципальная собственность представляет собой самый крупный имущественно-хозяйственный комплекс на территории муниципального образования, и в данное время структура этого комплекса такова, что он является не столько капиталобразующим, сколько капиталопогашающим комплексом.

Муниципальная собственность рассматривается как совокупность общественных

отношений, возникающих между членами местного сообщества по поводу их присвоения и отчуждения муниципальных общественных благ.

Признание муниципальной собственности как публичной формы отражает ее ориентацию на совместное присвоение результатов функционирования объектов собственности. Следовательно, экономическая природа муниципальной собственности проявляется через отношение между экономическими субъектами по поводу объектов собственности, благодаря которым одни субъекты относятся к объектам собственности как к своим, а другие субъекты как к чужим. Она состоит в обладании возможностью извлекать из вещей, имущества полезные свойства, потреблять определённым образом для удовлетворения интересов и желаний, получать выгоду.

Что касается правовой основы муниципальной собственности, то она проявляется в наличии юридически установленных, признанных прав определённых лиц на обладание вещами, ценностями и вытекающих из этого прав, узаконенных возможностей распоряжаться объектом собственности, использовать их по своему усмотрению.

Социальная природа же муниципальной собственности проявляется в решении вопросов местного значения с целью повышения уровня и качества жизни местного общества

Особая природа объекта муниципальной собственности предполагает, с одной стороны, неделимость объектов собственности, то есть невозможность выделения доли каждого конкретного члена муниципального образования и возмещения ее в денежном эквиваленте, а с другой стороны, неприбыльный характер функционирования системы собственности, нацеленной на непосредственное удовлетворение социально-экономических потребностей населения, развитие и совершенствование объектов собственности.

В отличие от федеральной собственности и собственности субъектов федерации, особенность муниципальной собственности проявляется в специфичности самого объекта собственности, а также и в особенностях взаимоотношений субъектов муниципальной собственности.

Муниципальная собственность выполняет две основные социально значимые функции. Прежде всего, муниципальная собственность служит экономической основой, обеспечивающей хозяйственную самостоятельность местного самоуправления. В системе органов самоуправления, отсутствует строгая иерархия и соподчиненность. Муниципальные органы власти действуют не от имени государства, а в интересах населения соответствующей территории. Таким образом, местное самоуправление определяется как признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Следовательно, местное самоуправление, обеспечивает наиболее полный, адекватный учет интересов населения муниципального образования, приоритетность этих интересов по сравнению с интересами государства, а также ограничивает вмешательство всех вышестоящих уровней государственной власти в деятельность местных органов по управлению муниципальной собственностью.

Наличие муниципальной собственности способствует укреплению позиций местного самоуправления и позволяет сформировать для жителей данного территориально-сообщества тот набор доступных благ и льгот, который не будет ущемлять их гражданские свободы и поддерживать приемлемый уровень жизни на данной территории.

Вторая функция муниципальной собственности заключается в том, что она служит основным инструментом социальной поддержки и защиты населения муниципального образования, она направлена на обеспечение социальных стандартов жизни людей

на данной территории. Следовательно, муниципальная собственность является чрезвычайно важной составляющей основы местного самоуправления, ее наличие выступает необходимым условием социальной защищенности населения территории.

Институт муниципальной собственности получил свое закрепление в Конституции Российской Федерации, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Гражданском и Земельном кодексах, в Федеральном законе «О разграничении государственной собственности на землю», в других федеральных законах, в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации «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», в ряде нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, в правовых актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В соответствии с действующей Конституцией в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Таким образом, Конституция закрепила наличие муниципальной собственности и ее равноправие с другими формами собственности, а также наделила органы местного самоуправления правом на самостоятельное управление этой собственностью. В Гражданском кодексе РФ «под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям».

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения муниципальным образованием вопросов местного значения, а также для осуществления отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления. В собственности городских округов может находиться любое имущество, необходимое для деятельности органов местного самоуправления.

С юридической точки зрения понятие муниципальной собственности, прежде всего, характеризует определенный перечень прав муниципальных образований (населения) по отношению к отдельным элементам национального богатства.

Права собственника в отношении муниципальной собственности от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, непосредственно население.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам. Они также вправе совершать с муниципальным имуществом и иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых и передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности.

Несомненно, реализация этих и иных полномочий, связанных с управлением муниципальной собственностью должна осуществляться в интересах населения муниципального образования, служить удовлетворению его потребностей. /1/

Вопрос о субъекте (носителе) права муниципальной собственности логически связан с характеристикой природы этого права. В характеристике права муниципальной собственности в числе определяющих элементов находится статус субъектов этого права. В соответствии со п. 1 ст. 215 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собствен-

ности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. Статья 130 Конституции РФ закрепляет особое положение муниципальной собственности, занимающей промежуточное положение между государственной собственностью и собственностью частной. Это самостоятельная форма (вид) собственности.

В статье 215 ГК РФ право осуществлять полномочия собственника от имени муниципального образования предоставляется органам и лицам, указанным в ст. В соответствии с п. 2 этой статьи от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Кроме того, п. 3 ст. 125 допускает, что от имени муниципальных образований по их специальному поручению могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. Для этого, однако, требуется основание, предусмотренное федеральным законом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ, нормативным актом субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Эти же акты должны устанавливать порядок делегирования и осуществления такого полномочия. Данная норма Гражданского кодекса несколько не поясняет вопроса. Несмотря на то, что фактически полномочия собственника признаются только за органом местного самоуправления, но де-юре собственником они не считаются /2/

Дискуссионным остается вопрос о том, кто является юридическим собственником муниципального имущества: городское (сельское) поселение, местное самоуправление, население муниципального образования, органы местного самоуправления.

На муниципальном уровне право собственности принадлежит «населению», «жителям» непосредственно, либо им «в лице представительного органа». В уставах муниципальных образований представление о сущности муниципальной собственности и ее субъектном составе несколько не совпадает с формулировками ГК РФ. Муниципальная собственность объявляется «достоянием местного сообщества», «достоянием населения муниципального образования», «имуществом, необходимым для удовлетворения потребностей населения, либо для решения вопросов местного значения», «имуществом, служащим экономическому развитию муниципального образования». В основе такого понимания лежит идея народного суверенитета. Полномочия органов местного самоуправления оказываются при таком подходе всего лишь выражением этого суверенитета в имущественной сфере, всего лишь заведованием, управлением муниципальным имуществом.

Свое социальное предназначение местное самоуправление может оправдать лишь эффективно, управляя муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы. Государство признает за местным самоуправлением право самостоятельно решать эти вопросы. Поэтому население муниципального образования, осуществляя местное самоуправление, принимает на себя ответственность за эффективность управления муниципальной собственностью и местными финансовыми ресурсами.

Таким образом, основным субъектом права муниципальной собственности является население муниципального образования, которое, как гласит ст. 130, владеет, пользуется и распоряжается муниципальной собственностью. Это, однако не отменяет того правила, что права собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления.

Учитывая изложенное выше, можно сделать вывод о том, что муниципальная собственность является самостоятельной формой собственности, по своей сущности свя-

занной с государственной собственностью на основе социально значимого характера субъектов, и как основа объекта отношений, признанного для производства общественных благ в рамках территориального образования. Основным результатом функционирования муниципальной собственности становятся общественные и смешанно-общественные блага.

Муниципальная собственность является экономической основой муниципального образования, необходимым элементом рыночного хозяйства территории, поскольку позволяет производить жизненно важные товары и услуги при минимальных для населения затратах и обеспечивает гарантию воспроизводства местных ресурсов в соответствии с социальными нормативами и приоритетами данной территории. Поэтому формирование муниципальной собственности объективно необходимо в условиях становления и развития демократически устроенного государства с многосекторной рыночной экономикой.

Процесс формирования муниципальной собственности осуществлялся и продолжает осуществляться различными способами.

Первым способом является непосредственная передача государственного и частного имущества в муниципальное ведение. Особенно широко в экономической практике нашей страны применялся такой способ формирования муниципальной собственности, как разгосударствление, то есть в процессе приватизации в России происходило перераспределение имущественного комплекса государства по уровням управления и формам собственности.

Важный момент разгосударствления собственности представлен в виде перераспределения прав собственности в новой спецификации, то есть с выделением признаков, характеризующих различные отношения собственности. Более конкретно это перераспределение означает разделение ранее монолитного права государственной собственности на отдельные правомочия, которые закрепляются за различными хозяйствующими субъектами. В итоге, в стране образуется многосубъектная собственность. Таким образом, разгосударствление предполагает, что в муниципальную собственность передаются объекты государственной и уже укрепившейся частной собственности, которые находятся на территории соответствующего муниципального образования и должны служить основой, необходимой для обеспечения комплексного социально-экономического развития данного муниципального образования. Передача этих объектов в собственность местного самоуправления должна осуществляться в соответствии с положениями о разграничении полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между самими муниципальными образованиями.

Постановлением Верховного Совета РФ № 3020-1 от 27 декабря 1991 г. «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»^{был} определен порядок формирования муниципальной собственности. Данный порядок впоследствии был упрощен Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым органам местного самоуправления было предоставлено право самостоятельно утверждать перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность согласно приложению 3 к Постановлению Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 3020-1.

Распоряжение Госкомимущества РФ от 27 января 1993 г. № 135-р «Об упорядочении процесса разграничения собственности на объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий», письмо Госкомимуще-

ства РФ от 24 января 1995 г. № ОК-13/648 «О порядке передачи жилого фонда, жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных предприятий, обслуживающих данный фонд, в муниципальную собственность», Указ Президента РФ от 28 октября 1994 г. № 2027 «О полномочиях Правительства РФ по осуществлению передачи объектов федеральной собственности в государственную собственность субъектов РФ и муниципальную собственность», Положение о порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов и муниципальную собственность, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 235 и само это Постановление, Письмо Госкомимущества от 18 марта 1994 г. № А4-4/2096 «О перечне объектов, составляющих муниципальную собственность», Распоряжение Госкомимущества от 5 февраля 1993 г. № 217-р «Об упорядочении процесса учета и разграничения прав собственности на нежилые помещения» уточнили, конкретизировали, регламентировали процесс преобразования государственной собственности в муниципальную. В результате применения данных нормативно-правовых актов в ведение муниципальных образований был передан ряд объектов социальной инфраструктуры.

С принятием Земельного кодекса Российской Федерации начался новый этап выделения муниципальной собственности из государственной. Органы местного самоуправления владеют, пользуются, распоряжаются муниципальными землями и другими природными ресурсами в интересах развития муниципального образования и социально-экономических интересов его граждан.

В настоящее время формирование муниципального сектора достаточно активно осуществляется путем создания муниципальных предприятий и учреждений. Возникновение муниципальных предприятий предполагает первоначальное изучение рыночной и социально-экономической ситуации и оценку возможной социальной или экономической эффективности новых муниципальных предприятий, способных работать рентабельно для удовлетворения потребностей населения данного муниципального образования.

Список литературы

- [1] Востряков Л. Е. Культурная политика: концепции, понятия, модели [Электронный ресурс] URL: <http://www.spolicy.ru> (дата обращения 24.10.2016 г.)
- [2] Семенова Н. Н. Ишутина К. А. Развитие системы финансового обеспечения культуры на основе механизма государственно-частного партнерства // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. - №28 (313). – с. 22-28
- [3] Мотовиц Т. Г. Колесова В. Г. Применение информационных технологий с целью повышения эффективности управления // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». - -2014. – Том 5. - № 4. – с.1192-1196
- [4] Набиуллин Т. Р. Формы и методы финансирования учреждений культуры и искусства // Вестник Казанского государственного ун-та культуры и искусств. – 2012. - №3-2.
- [5] Чернышова Е. А. Сравнительный анализ подходов и методов финансирования учреждений культуры в европейских странах // Инновации. – 2011 - №5.

E-mail:

Сюпова М. С. – marysia-s@yandex.ru

Бондаренко Н. А. – bonna5@mail.ru