

## **Тема 10. Собственность территориальных образований.**

*Собственность является самым значимым фактором территориального образования.* Обладая собственностью, территориальное образование получает стабильный источник пополнения бюджета, разграничивает полномочия между различными хозяйствующими субъектами, само выступает одной из сторон общественного разделения труда. Будучи формой общественных отношений, собственность представляет собой совокупность связей между собственником и другими лицами по вопросам производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. Правоотношение собственника к материальным благам выражается во владении, пользовании и распоряжении ими, а также в устранении вмешательства во владения собственника третьих лиц.

В российском законодательстве закреплён многоуровневый характер государственной собственности, разделённый между тремя субъектами:

- государством,
- субъектом федерации,
- местным самоуправлением.

Соразмерно этому разделению выделяются государственная собственность, собственность субъекта Федерации и муниципальная собственность.

Объектом собственности территориальных образований могут выступать следующие элементы:

1. средства территориального бюджета,
2. внебюджетные фонды,
3. основные и оборотные средства предприятий и учреждений,
4. земли,
5. банки,
6. финансово-кредитные органы,
7. движимое и недвижимое имущество.

Объекты собственности территориальных образований выступают средством формирования доходной базы территории и служат формообразующим основанием для государственного и муниципального секторов экономики. Будучи собственником, государственные и муниципальные органы власти располагают возможностью учреждать предприятия, формировать условия для развития предприятий всех форм собственности, воздействовать на формирование потребительского спроса на услуги предприятий и т. д.

Собственность территориальных образований тесно связана с масштабами *государственного и муниципального секторов экономики.* Источником развития государственного сектора экономики главным образом является налоговая база государства, которая тем больше, чем выше ёмкость этого

сектора. Емкость государственного сектора экономики обеспечивается объемом потребления средств бюджета учрежденными и контролируемыми государством предприятиями и учреждениями, а также размерами его инвестиций.

Определение емкости государственного сектора экономики имеет главным образом три измерения:

1. имущественное,
2. финансовое и
3. трудовое.

**Имущественное** выражается через показатель владения государством собственностью. **Финансовое** — через долю расходов государства в ВВП. А **трудовое** - через процент занятости, контролируемой государственными органами власти. И имущественный, и финансовый, и трудовой способы измерения государственного сектора экономики могут иметь разнонаправленные векторы. И если имущественный вектор обнаруживает явную тенденцию к сокращению, то финансовый и трудовой, напротив, в большинстве развитых стран обнаруживают устойчивую положительную динамику. *К примеру, даже в США в середине 80-х гг. удельный вес госсобственности всех видов в материальном балансе страны исчислялся в 20%, а во Франции - 40%. Тогда как доля государственных расходов в ВВП различных стран на исходе века варьировалась от 36 (Япония) до 64% (Швеция), а по доле госсектора в занятости - от 5,9 (Япония) до 29,8% (Швеция). Особо следует выделить правовой способ измерения государственного сектора, роль которого заключена в правовой способности государства воздействовать на организационное поведение частных компаний. Однако глубокое разнообразие методов такого воздействия и невозможность количественно определить ее масштаб не позволяют охватить реальные очертания этого способа.*

Одной из важнейших **функций государственного сектора** в рыночной экономике является необходимость насыщения **национальной экономики инвестиционными средствами**. Государство должно определить объемы и вектор направленности таких средств на основе выработанных общегосударственных приоритетов. Располагая характерными для органа публичной власти полномочиями, оно контролирует объемы и темпы вовлекаемых в производственный процесс ресурсов, упорядочивает внешнеэкономическую деятельность хозяйствующих субъектов и обеспечивает стимулирование приоритетных отраслей экономики.

*В некоторых странах, в частности в Швеции, действует консолидированный государственный сектор, без дополнительного выделения*

муниципального сектора. В этот сектор входят расходы на центральные органы власти, органы самоуправления и фонд социального страхования, включающий в себя страхование по болезни и всеобщий пенсионный фонд.

Во Франции значительная часть коммунальных услуг сосредоточена в госсекторе. Конституция 1946 г. косвенно, путем национализации, признала правомерность существования госсектора общественных услуг на общенациональном уровне. Речь идет о модернизации и поддержании в надлежащем состоянии инфраструктуры, жилищного фонда, улучшении экологического состояния городов, повышении качества социальных услуг, совершенствовании работы городских и региональных транспортных, электрогазоэнергетических и телекоммуникационных сетей, систем водоснабжения и канализации, уборки и переработки мусора, городской неотложной помощи и т. д. Согласно ст. 9 Преамбулы, всякое предприятие, эксплуатация которого имеет или приобретает характер национальных общественных услуг или фактической монополии, должно стать общественной собственностью. Несмотря на произошедшую в конце 1980-х гг. широкомасштабную приватизацию, в середине 1990-х гг. на госпредприятия приходилось 56% от всего количества занятых в отраслях общественного пользования работников. В госсекторе муниципальных услуг в этот же период было занято 95 тыс. человек. В госсектор на местном уровне входили 170 местных предприятий газо-, электро- и водоснабжения с занятостью около 7 тыс. человек. В секторе услуг 66% предприятий, осуществляющих деятельность, прежде всего, в области транспорта, курортного, гостиничного обслуживания, содержания рынков, принадлежит местным муниципалитетам.

**Муниципальный сектор экономики** — это ограниченный границами муниципального образования сектор хозяйственных отношений, ориентированный на поддержание и развитие тех сфер национальной экономики, которые отнесены к компетенции муниципальных властей. Как правило, отнесенные к компетенции местных органов власти вопросы принадлежат к разряду оперативных и должны разрешаться в минимальные сроки в установленном порядке их рассмотрения. Функционировать в муниципальном секторе экономики могут предприятия любой формы собственности, целью которых является удовлетворение муниципального интереса. К примеру, частное образовательное или лечебное заведение, акционерное общество, специализирующееся на ремонте жилого фонда, строительная компания или страховое общество — все они функционируют в муниципальном секторе экономики и вынуждены учитывать не только собственные интересы, но и интересы

*муниципального образования, на территории которого они проводят свои текущие операции.*

Емкость муниципального сектора экономики может измеряться в таких показателях, как удельный вес муниципальных расходов в консолидированном бюджете региона, масштабы потребления на территории муниципального образования, доля местных налогов в валовом региональном продукте, количество людей, занятых на муниципальных предприятиях и предприятиях, действующих в муниципальном секторе.

Важнейшими элементами государственного и муниципального секторов экономики являются государственные и муниципальные *унитарные* предприятия, являющиеся непосредственными проводниками государственной и муниципальной политики в регионах. *Как гласит ст. 113 Гражданского кодекса РФ, «Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество». Имущество унитарного предприятия является неделимым, находящимся соответственно в государственной или муниципальной собственности, и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения и оперативного управления. Так, государственное или муниципальное унитарное предприятие может распоряжаться принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения имуществом только с согласия собственника — государственного или муниципального органа власти. Право хозяйственного ведения предполагает выделение собственником имущества предприятию для осуществления им коммерческой деятельности в соответствии с определяемыми собственником целями. Сам собственник имущества предприятия не отвечает по обязательствам такого предприятия, за исключением случаев субсидиарной (дополнительной) ответственности. Предприятие, действующее на основе права хозяйственного ведения, не вправе без согласия собственника передавать недвижимое имущество в залог, аренду, включать в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ.*

*Казенные предприятия и учреждения осуществляют свою деятельность на основе оперативного управления, задающего более жесткие рамки в отношении используемого имущества. Казенные предприятия не вправе без согласия собственника распоряжаться не только недвижимым, но и движимым имуществом. Казенное предприятие обязано периодически передавать уполномоченному органу отчет о целевом использовании бюджетных средств. В случае невозможности исполнения казенным предприятием обязательств перед кредиторами субсидиарную*

*ответственность по ним несет РФ как собственник имущества. Что касается учреждения, то оно не вправе распоряжаться имуществом, приобретаемым за счет средств, выделенных ему по смете. Имущество учреждения забронировано от взыскания кредиторов. Однако это обстоятельство не исключает того, что учреждения, будучи некоммерческими организациями, не имеют права заниматься деятельностью, приносящей доходы, что является особенно актуальным в связи с имеющимися фактами неспособности государства в полной мере обеспечивать их финансирование.*

Опыт развития российских унитарных предприятий продемонстрировал крайнюю экономическую неэффективность этой организационно-правовой формы. Из существующих на начало 2004 г. более 11 тыс. государственных муниципальных предприятий лишь немногие могут считаться хозяйственно самостоятельными. *Не лучше обстоят дела и с муниципальными унитарными предприятиями, численность которых в муниципальных образованиях колеблется от 10-15 до 200-300 в зависимости от размеров муниципального образования.* Поэтому в стране возникла осознанная необходимость в резком сокращении унитарных предприятий и перераспределении их функций среди предприятий других форм собственности. При этом в ходе сокращения унитарных предприятий емкость государственного и муниципального сектора не только не сократится, но и может существенно возрасти. *Ведь при передаче государственных и муниципальных функций частным предприятиям соответствующий статус этих функций сохраняется.*

Другим направлением повышения эффективности государственного и муниципального сектора экономики стал курс на создание автономных учреждений. Осенью 2006 г. Государственная Дума РФ принимает закон «Об автономных учреждениях» (ФЗ-174), в рамках которого определяется нормативно-правовая форма для учреждений, желающих получить более широкие права в сфере распоряжения за закрепленной за ними собственностью, приобретения от своего имени имущественных и неимущественных прав, управления располагаемыми ими денежными средствами и пр. Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная одним из органов публичной власти для выполнения работ или исполнения услуг в целях обеспечения полномочий или функций этих органов в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения в той же степени, что и собственник не

несет ответственности по обязательствам автономного учреждения. Введение новой категории учреждений вызвано стремлением ослабить жесткость государственного контроля в отношении действующих субъектов оперативного управления, предоставить дополнительные возможности для привлечения автономными учреждениями внебюджетных источников финансирования своей деятельности. Получение соответствующего права позволяет автономному учреждению в самостоятельном режиме участвовать в реализации крупных сделок, осуществляемых с предварительного одобрения предусмотренного законом наблюдательного совета, в состав которого входят учредители автономного учреждения, представители исполнительных органов власти и местной общественности.

Формирование в системе приоритетов государственной политики перспективы развития местного самоуправления поставило вопрос о необходимости разработки принципов и методов реализации политики на территориальном уровне в качестве инструмента профессионального регулирования протекающих в русле этого формирования процессов. Практика перехода РФ к масштабной программе развития территорий при разграничении полномочий между различными уровнями государственного управления обозначила ряд глубоких проблем, составивших в совокупности проблемное поле для трансформирования системы муниципального управления в действующий механизм экономической политики государства. Перечислим часть этих проблем.

1. Замкнутый и относительно независимый от среды характер функционирования территориальных хозяйств, прежде всего, в крупных городах и поселках.
2. Передача государством в исключительную компетентность муниципального образования ряда специфических функций, формирующих систему целей и задач в деятельности местных властей. К числу этих функций относятся жилищно-коммунальное хозяйство, недвижимость, общественный транспорт, социальная помощь и др.
3. Разделение полномочий между муниципальным образованием и субъектом Федерации с выделением (как правило, неопределенным) различных долей ответственности за функционирование соответствующих направлений деятельности и субъектов законодательных инициатив.

Обострение этих проблем вызвало к жизни политику *муниципализации*, ставшую, наряду с приватизационными мероприятиями, одной из важнейших тенденций переходного периода в развитии российской государственности.

**Муниципализация** есть процесс закрепления за органами местного самоуправления прав и обязательств по поддержанию жизненно важных функций территориальных общностей. Источником муниципализации является хозяйственная система территории, требующая тесного взаимодействия между населением города и предприятиями, действующими в сфере удовлетворения его текущих первоочередных потребностей. Необходимость удовлетворения нужд территориальных общностей требует некоторой концентрации власти в сфере регулирования этого взаимодействия, придания ему подконтрольного характера.

Л. А. Велихов выделял четыре формы процесса муниципализации:

- 1) принцип чистого расхода, когда все услуги муниципального сектора оказываются полностью на безвозмездной основе;
- 2) пошлинный принцип, когда расходы муниципального сектора возмещаются за счет потребителей по реальной себестоимости этих услуг;
- 3) частнохозяйственный принцип, предполагающий извлечение из операций действующего на муниципальном рынке предприятия нормальной хозяйственной прибыли;
- 4) налоговый принцип, задающий действующему на этом рынке предприятию возможность назначения монопольных цен вследствие отсутствия на данном сегменте конкурента.

Кампания приватизации, проводимая в странах Восточной Европы в период 1991-1994 гг., обострила внимание к судьбам муниципального сектора в экономике этих стран, который к тому же еще и не сформировался к этому времени. Целесообразность в сохранении и усилении этого сектора подчеркивалась низкой степенью готовности частных предприятий работать на социальный рынок, недостаточно развитый по причине низкого уровня платежеспособного спроса, сложившегося здесь и не позволяющего поддерживать на приемлемом уровне рентабельность и объемы производства действующих на этом рынке предприятий. Эта причина побудила государственные органы власти многих стран направлять значительные суммы целевых средств на поддержание муниципального сектора экономики. Среди ключевых характеристик этого сектора следует обозначить несколько его особенностей:

- ◆ при создании предприятия в этом секторе никогда не ставится цель извлечения высокой прибыли;
- ◆ сфера деятельности этого сектора жестко ограничена законодательством;

- ◆ получаемая прибыль, доходы или собственность не могут быть распределены ни полностью, ни частично между лицами, причастными к организации.

Английский ученый Т. Байрн выделяет пять групп предприятий, отраслевая принадлежность которых в наибольшей степени определяет базовые направления процесса муниципализации.

1. *Защитные* — предприятия, осуществляющие защиту прав и интересов населения, проживающего на данной территории.
2. *Обеспечивающие условия жизнедеятельности* — предприятия, действующие на объектах с муниципальной формой собственности и ориентирующиеся на подготовку и поддержание общественно важных объектов: жилых комплексов, промышленных и санитарных зон, дорог и т. д.
3. *Рекреационные* — предприятия, специализирующиеся на благоустройстве городов, озеленении улиц, создании культурно-просветительской сети, туристическом обслуживании.
4. *Персональные* — предприятия, удовлетворяющие индивидуальные потребности населения в образовании, трудовой занятости, здравоохранении и т. д.
5. *Коммунальные* — предприятия, действующие на рынке жилищно-коммунальных услуг и обеспечивающие формирование и поддержку городской инфраструктуры (потребительский рынок, автостоянки, гаражи, земельные участки и т. д.).

Выделенные категории предприятий обозначают приоритетные с точки зрения муниципального интереса сферы экономики, имеющие локальный характер. Низкий уровень экономического развития большинства муниципальных предприятий, распределенных между выделенными выше сферами, многими воспринимается как родовая черта муниципализации вообще. Поэтому нередкой представляется точка зрения о том, что стратегической линией развития городов в идеале является тотальная приватизация предприятий, действующих на муниципальном рынке. Проникновение частного бизнеса в муниципальный сектор экономики означает привлекательность сфер муниципальной экономики для инвестиций и, как следствие этого, способствует развитию городской инфраструктуры. Однако действительно ли муниципализация экономики территориальных поселений означает невозможность решения территориальных проблем предприятиями частного сектора? И способен ли муниципальный сектор экономики стать притягательным для внешних инвестиций?

Исторически многие сферы городской экономики, контроль за которыми был закреплен за городской администрацией, не рассматривались последними как

изначально нерентабельные. Так, Л. А. Велихов усматривал в трамвайных перевозках надежный источник пополнения городской казны. Неиссякаемый источник в восполнении городского бюджета в разное время усматривался и в жилищно-коммунальной сфере, и в здравоохранении. Дело в том, что отрасли, образующие муниципальный сектор экономики, отличаются главным образом тем, что на их услуги имеется устойчивый и хорошо прогнозируемый спрос. Главной причиной современной кризисной ситуации в муниципальной экономике является чрезвычайная узость территориальных рынков, из-за которой зарабатываемые резидентами средства настолько малы, что не позволяют обеспечивать эффективный спрос на продукты и услуги местных компаний. Это обстоятельство свидетельствует в пользу порочности тезиса об изначальной неэффективности муниципального сектора экономики.

Эффективность муниципальной экономики — понятие неизмеримо более сложное и основано на долгосрочной перспективе возврата вложенных средств. Это как раз и создает иллюзию о родовом свойстве ее неэффективности. Временной фактор обуславливает разрыв в механизме «затраты—выпуск—прибыль» в районе второго звена цикла, когда происходит разрегулирование взаимоотношений между производителями и потребителями. Одна из ключевых функций муниципализации состоит в преодолении этого разрыва, выравнивании субъектов рынка в отношении их возможностей, создании условий справедливого социального и экономического порядка в обществе. Конкретными направлениями реализации этой функции служат:

- 1) создание контролируемых рынков, обеспечивающих максимальное сближение производителя и потребителя. Этот путь возможен через кейнсианский механизм стимулирования спроса;
- 2) создание условий для защиты конкурентной среды в жизненно важных отраслях муниципальной экономики. Это направление может быть обеспечено средствами административного регулирования размеров арендной платы за использование муниципальной собственности и перераспределение ее ставок между отраслевыми институтами;
- 3) разработка социокультурной и научно-образовательной инфраструктуры развития муниципального образования, обеспечивающей местный рынок труда квалифицированной рабочей силой;
- 4) создание замкнутой энергетической и сырьевой системы, саморегулируемой и контролируемой из единого центра.

Реализация этих направлений — процесс длительный. Она может включать в себя множество конкретных форм, ориентированных в конце концов на

удовлетворение базовых потребностей человека по месту его жительства и создание благоприятных условий для его трудовой деятельности.

Вступление в силу Федерального закона № 131 ужесточило требования в использовании муниципального имущества в хозяйственной деятельности муниципалитетов. Так, в ч. 1 ст. 50 Закона приводится исчерпывающий перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Состав этого имущества напрямую связан с реализацией муниципальным образованием своих реальных полномочий по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий. Имущество, не соответствующее указанным целям, должно быть репрофилировано или отчуждено. Это положение существенно сдерживает применение такой популярной в хозяйственной деятельности муниципалитетов практики, как сдача в аренду муниципального имущества — меры, приносящей значительную часть доходов в местные бюджеты.