

УДК 338.246.025.87/.88; 336.279

## **ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОБСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ**

*Г.А. Сульдина, Р.Р. Садырtdинов*

### **Аннотация**

В данной статье рассматриваются формы реализации собственности муниципальных образований. Особое внимание уделяется производственной, материальной, финансовой и социальной формам реализации, выделяются отрицательные тенденции развития этих форм в современной трансформационной экономике России и предлагаются меры по их совершенствованию со стороны органов местного самоуправления с целью обеспечения экономического роста и воспроизводства социально-экономической территориальной системы.

---

В условиях проводимой в настоящее время реформы местного самоуправления одним из наиболее актуальных вопросов является вопрос о собственности муниципальных образований как основы воспроизводства территориальной социально-экономической системы. Собственность всегда и везде тесно соотносилась с понятием власти. Поэтому невозможно становление сильной муниципальной власти без наделения местного сообщества достаточными ресурсами и имуществом.

Собственность муниципальных образований можно определить как систему отношений по присвоению местным сообществом (населением муниципального образования) 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 территориальной системы. Однако с уверенностью можно сказать, что если отсутствуют механизмы реализации собственности, то нет пути к реальным её формам и, более того, нет стимула к совершенствованию системы присвоения. Собственность муниципальных образований только тогда будет иметь окончательно сформировавшуюся систему присвоения, когда максимально эффективной станет её реализация. В этих условиях проблема реализации собственности муниципальных образований становится актуальной и требует комплексного подхода.

Проблема реализации собственности муниципальных образований в экономической системе пока не привлекла к себе должного внимания исследователей-экономистов и потому считается дискуссионной. В экономических исследованиях весьма скромное место отводится проблеме реализации муници-

пальной собственности. Всестороннее её освещение настоятельно требует выяснения форм реализации, поскольку от данной категории зависит её будущее становление и развитие.

По мнению В.Н. Черковца [1, с. 25], в России в работах о собственности существуют три направления: юридическое (является преобладающим); экономико-юридическое (изучает т. н. институциональный срез экономики в единстве с правом собственности и представлено экономической теорией прав собственности); социально-экономическое (политико-экономическое). Нас интересуют два последних.

Последователи экономико-юридического направления рассматривают формы экономической реализации права собственности, которыми характеризуется экономическое содержание последней в единстве с правом. В числе таких форм они выделяют:

- реализацию того или иного права собственности (в пучке правомочий или в отдельности каждого правомочия) в хозяйственной, предпринимательской и управленческой деятельности;
- использование полезных свойств объекта собственности;
- воздействие на величину издержек, экономию затрат;
- стимулирование экономического роста;
- влияние на эффективность производства, рост производительности труда;
- экологические последствия;
- получение доходов от собственности;
- динамику уровня благосостояния населения;
- иные формы.

Сторонники социально-экономического направления исследуют выражение собственности в экономических (производственных) отношениях – через производство, обмен, распределение, потребление. Здесь необходимо отвечать на такие вопросы, как: первоначальные источники, способы происхождения собственности; пути восстановления потребляемой собственности и её умножения, т. е. простого и расширенного воспроизводства (сформирован ли механизм воспроизводства определенной формы собственности на её собственной основе); социально-экономическая сущность формы собственности в прошлом и настоящем. При данном подходе формы реализации собственности выводятся из её структуры, при этом исследуется и реализация самих производственных отношений, и конкретные организационно-экономические формы, через которые они проявляются.

Например, Л.И. Абалкин понимает под экономической реализацией собственности на средства производства их последовательное осуществление через систему производственных отношений, экономических интересов, через организационные формы управления и, в целом, через механизм хозяйствования, через конечные результаты производства, через распределение чистого продукта и через формирование доходов различных групп и слоев населения [2].

Определенный интерес представляет существующий проблемный подход к реализации форм собственности. Он предусматривает выделение таких форм реализации собственности, которые наиболее полно отвечают потребностям исследования автора. Эти потребности и являются своеобразным критерием

выделения тех или иных форм реализации собственности. На основе этого подхода в качестве форм реализации муниципальной собственности предлагаются способы разрешения противоречий собственности: управление городским хозяйством и его финансирование.

В экономическом смысле реализация собственности муниципальных образований должна означать следующее. Во-первых, фактическое осуществление отношений собственности муниципальных образований, завершающееся определенным материальным результатом деятельности собственника. Во-вторых, рациональное ведение этой деятельности. В-третьих, обеспечение социальных условий жителям местного сообщества, конечная цель которых есть воспроизводство человека, то есть совокупной рабочей силы данного сообщества. Таким образом, формы реализации собственности муниципальных образований представляют собой: производственную, материальную, финансовую и социальную реализацию.

Производственная реализация собственности муниципальных образований различается для частных и общественных благ. В первом случае производственная реализация заключается в координированности процесса производства товаров и услуг в соответствии с величиной спроса на них. Чем ближе соответствие между предложением и спросом на чистые блага, производство которых обеспечивается муниципалитетом, тем выше степень производственной реализации. В случае с общественными благами речь идет не о соотношении частных затрат и частных выгод, а о соответствии предельной полезности этих благ предельным затратам на них. Это связано с отличием механизма установления равновесия в общественном секторе от механизма рыночного равновесия.

Производственная реализация собственности муниципальных образований тесно связана с таким понятием, как муниципальное хозяйство. Материальной основой этого хозяйства является специфическое муниципальное производство, призванное обслуживать потребности данного муниципального образования.

Муниципальное хозяйство охватывает объекты и структуры обслуживаемой сферы, находящиеся на территории муниципального образования и удовлетворяющие нужды местного сообщества: инфраструктура услуг жизнеобеспечения (жилищное хозяйство, внешнее благоустройство, системы инженерного оборудования); инфраструктура услуг материального характера (дорожное строительство, ритуальные услуги); инфраструктура услуг социально-культурного характера (образование, здравоохранение, культура); инфраструктура транспортных услуг (наземный общественный и частный транспорт, метрополитен); инфраструктура услуг по обеспечению общественной безопасности (охрана общественного порядка, пожарная охрана, экологическая безопасность).

В качестве основных составляющих муниципального хозяйства можно выделить: муниципальные предприятия, деятельность которых полностью подчинена интересам местного сообщества; предприятия, и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения муниципальных образований; органы местного самоуправления.

Муниципальные предприятия – теоретически наиболее выгодные для местного сообщества хозяйствующие субъекты, поскольку они реализуют населению товары и услуги, а прибыль, полученная в итоге их деятельности, также

является собственностью данного местного сообщества. Однако на практике деятельность муниципальных предприятий, необходимая населению, как правило, является убыточной. Исключением являются муниципальные предприятия, являющиеся естественными монополистами на рынке товаров и услуг.

Иные предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения. Органы местного самоуправления осуществляют особую функцию. Они регулируют деятельность двух предыдущих элементов в интересах населения муниципального образования.

Говоря о производственной реализации собственности муниципальных образований, следует обратить внимание на низкий технологический уровень и почти полную изношенность материальной основы этой формы собственности. Это оказывает влияние на стоимость муниципальных товаров и услуг. Кроме того, в настоящее время собственность муниципальных образований в преобладающей своей части является доходопотребляющей, а не доходопроизводящей. Следовательно, имеет место механизм суженого воспроизводства муниципальной собственности, когда потребляемая стоимость не восстанавливается и не приумножается. При этом поддержание объектов муниципальной собственности в минимально работоспособном состоянии осуществляется за счет немногочисленных собственных доходов местного бюджета или заемных средств (фактически, доходов будущих поколений жителей муниципальных образований). В итоге в условиях возрастающих потребностей местного сообщества происходит снижение как качества, так и количества предложения товаров и услуг муниципалитетом, что негативно сказывается на эффективности производственной реализации собственности муниципальных образований.

В странах Западной Европы, при достаточно развитом частном хозяйствовании и росте богатства населения, произошло переосмысление роли муниципалитета. Местная власть в первую очередь видит себя не столько в качестве органа, предоставляющего услуги, сколько организацией, которая способствует оказанию услуг местному сообществу другими организациями (частными или общественными). Это подтверждается и экономической теорией прав собственности, оперирующей понятиями спецификации и размывания прав собственности. Чёткость (определённость), стабильность и предсказуемость прав собственности рассматриваются в качестве важнейшего фактора экономического роста и прямо связываются с экономическим развитием. Расщепление прав собственности дает возможность экономическим агентам специализироваться в реализации того или иного частичного правомочия (например, в праве распоряжения или в праве управления объектом собственности). В результате перераспределения прав в соответствии с относительными преимуществами участников хозяйственного процесса в определенном виде деятельности повышается общая эффективность функционирования экономики.

В условиях современной российской трансформационной экономики присутствует неопределённость (размытость) в сфере прав собственности. Кроме того, формам собственности, носящим публичный, общественный характер изначально присуща «размытость» границ владения конкретным имуществом,

что вытекает из признания всего населения собственником муниципальных активов. Необходима спецификация прав собственности, но до того предела, где дальнейший выигрыш от преодоления их «размытости» уже не будет окупать связанные с этим издержки [3]. В числе возможных обменов правомочиями между муниципалитетом и иными экономическими агентами целесообразно выделить: контракт на обслуживание; контракт на управление; договор аренды; контракт на строительство, эксплуатацию и передачу; договор концессии; договор аренды и концессии через создание совместных предприятий.

Стабилизация прав собственности муниципальных образований способствует формированию рациональной структуры производства муниципального хозяйства, закладывающей основу для дальнейшего развития этой формы собственности.

Таким образом, очевидна необходимость эффективного использования производственной части собственности муниципальных образований, которая обеспечивает включение этой собственности в разнообразные экономические отношения, расширяет её хозяйственные контакты и сферу социально-экономического влияния. Производственная реализация выступает в качестве условия материальной формы реализации.

Собственность муниципальных образований всегда выступает в двух взаимосвязанных проявлениях: как вещественный и стоимостной комплекс. В первом качестве собственность воплощается в получении материальных благ в виде конкретных товаров и услуг. Это есть материальная форма реализации собственности муниципальных образований.

Муниципалитеты в современной экономической жизни России занимаются производством как частных, так и общественных благ. При этом существуют различные точки зрения относительно того, может ли муниципалитет являться субъектом хозяйственной деятельности, но не подвергается сомнению тезис об участии муниципалитета в производстве общественных благ. В соответствии с вопросами местного значения, закрепленными в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г., на муниципальное образование возложена обязанность по обеспечению производства практически всех видов общественных благ [4].

Например, охрана общественного порядка, возложенная на муниципальную милицию, является чистым общественным благом. Данный вид общественного блага характеризуется полной неконкурентностью, совместным использованием при полной неубываемости потребления и полной неисключаемостью в его предоставлении. Строительство мостов, тоннелей, дорог относится к перегружаемым благам совместного пользования и характеризуется неубываемостью до определенного уровня потребления и снижением его после этого уровня. Услуги образования, здравоохранения, культуры носят совместный характер потребления с высоким уровнем исключаемости и убываемости объема и качества потребления и относятся к социально значимым благам. Кроме этого муниципалитеты обеспечивают производство исключаемых благ совместного потребления (квазиобщественные блага). К ним относятся блага, создаваемые в отраслях естественной монополии: коммунальное производство, снабжение населения электроэнергией, газом, водой, теплом, связь, транспорт.

Как стоимостной комплекс собственность муниципальных образований представляет собой чисто рыночную, капитализированную ценность. Таким образом, финансовая реализация воплощается в стабильном доходе, обеспечивающем рост благосостояния членов местного сообщества.

Однако получение существенных доходов и как следствие формирование экономической основы местного самоуправления невозможно посредством пополнения состава муниципальной собственности лишь социальными, наиболее убыточными объектами, без наделения капиталобразующими объектами муниципальной собственности. В этом контексте фактический запрет на возникновение у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий или обеспечения деятельности органов и работников местного самоуправления, а также обязанность его репрофилирования либо отчуждения, введенные новым федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», представляются нецелесообразными.

В условиях этого запрета муниципалитеты будут вынуждены отчуждать недвижимость, приносящую наибольший доход. Прибыль, полученная в результате продажи имущества, временно восполнит доходную часть местных бюджетов, но в дальнейшем вследствие включения налога на имущество юридических лиц в состав региональных налогов и сборов муниципалитет не сможет возместить эти потери (исключение составляет земля, поскольку земельный налог полностью перечисляется в местный бюджет).

В качестве выхода из создавшегося положения можно предложить следующие варианты. Во-первых, муниципалитет может создать закрытое акционерное общество и передать ему все имущество (в первую очередь недвижимость), которое не может находиться в муниципальной собственности. Де юре имущество будет находиться в собственности акционерного общества, де факто муниципалитет будет им управлять и получать доход как единственный акционер. Во-вторых, возможно использование доходов от приватизации имущества для строительства новых объектов муниципального нежилых фонда с целью их дальнейшей приватизации. Благодаря данной политике в муниципальное образование привлекаются инвестиции. В-третьих, комбинирование первых двух вариантов. Все это положительно влияет на развитие предпринимательства в муниципальном образовании и рост качества жизни местного сообщества.

По мнению Л.А. Велихова, существуют четыре основных принципа расценки предоставляемых муниципальными предприятиями услуг: принцип чистого расхода (услуги муниципалитета бесплатны); пошлинный принцип (услуги муниципалитета по себестоимости); частнохозяйственный принцип (услуги муниципалитета с «нормальной» хозяйственной прибылью); налоговый принцип (услуги муниципалитета с фискальной целью, при присвоении чаще всего максимального дохода посредством монопольных цен) [5, с. 213].

Муниципалитеты должны четко представлять, какие виды доходов они могут получать. Так, от социально значимых муниципальных предприятий возможными видами доходов являются доходы от аренды, от купли-продажи

имущества, от передачи в управление объектов недвижимости; от коммерческих муниципальных предприятий – доходы от аренды, от купли-продажи предприятий и их имущества, от передачи в управление объектов недвижимости, поступления налогов; от нежилого фонда – доходы от купли-продажи, от передачи в управление объектов недвижимости, арендная плата, поступление налогов; от жилого фонда – налоги, плата по договору социального найма; от жилищно-коммунального хозяйства – оплата услуг населением и предприятиями, доход по договорам концессии; от ценных бумаг – доход от купли-продажи ценных бумаг, дивиденды; от земельных участков – доход от аренды, купли-продажи, налоги.

В настоящее время основными являются доходы от продажи муниципальной собственности и от сдачи её в аренду, отчисления от прибыли муниципальных унитарных предприятий, доходы, получаемые от участия муниципалитетов в предприятиях смешанных форм собственности. Значительно меньше поступлений от передачи муниципальной собственности в трастовое управление, в концессию или от управления муниципальными ценными бумагами.

Опыт показывает, что в реализации отношений собственности, её разных форм важно не декларирование, а реальная возможность участвовать в распределении созданной стоимости, прежде всего в её присвоении. В условиях государственно-бюрократического управления работники все в большей мере лишались этой возможности, созданная собственность присваивалась государством, бюрократическим аппаратом, что выключило индивидуальные и коллективные стимулы к труду, резко снизило экономическую основу инициативы и личного интереса. Расширение масштабов этой тенденции не было осознано обществом, государством в противоположность странам Запада, где на разных этапах государство, общественные институты, коммерческие структуры отслеживали её развитие и принимали балансирующие меры.

В демократических странах используется специфический механизм распределения созданной общественной стоимости – механизм общественного выбора. Он представляет собой процесс выявления индивидуальных предпочтений потребителей в отношении количества и конкретных видов общественных благ, а также процесс принятия решения в отношении предложения и спроса на благо с помощью политических институтов [6, с. 128].

Социальная реализация муниципальной собственности воплощается в удовлетворении потребностей населения в тех или иных материальных и духовных ценностях.

Появление сектора муниципальных социальных объектов произошло незадолго до начала процесса массовой приватизации предприятий и было связано с переходом в муниципальную собственность расположенных в городах и районах объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения. Однако с началом экономических реформ в России ни на одном уровне власти (от центрального до местного) не была поставлена задача сохранения и поддержания имеющегося уровня потребления социальных благ, что привело к резкому снижению эффективности социальной реализации собственности муниципальных образований.

В период экономического подъёма предпочтение отдается социальной реализации собственности муниципальных образований. Наоборот, в условиях спада производства и необходимости его преодоления на первый план выходит преимущественное развитие экономической реализации муниципальной собственности. В этом случае речь идёт лишь о сохранении и поддержании социальной сферы, а не её развитии.

Разумным решением после оценки эффективности всех возможных направлений было бы расходование средств лишь на те социальные направления, которые дают наибольший эффект, исходя из имеющихся ресурсов и представлений об эффективности их использования. Возникает вопрос, как определить эти направления (при прочих равных условиях). Вопрос о распределении средств возникает и на более высоком уровне: на уровне всей социальной сферы муниципального образования (медицина, образование, социальная поддержка населения, коммунальные услуги и др.) Нужно определить критерии при распределении средств между всеми затратными сферами муниципалитета. Во-первых, определение цели тесно связано со способами её достижения (а значит, и с видами ресурсов), во-вторых, использование в качестве цели удовлетворения потребности требует дополнительных механизмов или критериев отбора потребностей. При анализе и постановке целей развития важно понимать, что муниципальное образование принадлежит не только нынешнему поколению, но и детям и внукам живущих ныне. В этой связи установка только на удовлетворение потребностей нынешнего поколения без учета социальных и иных последствий для будущего может иметь обратный результат еще при жизни нынешнего поколения.

Все ныне проводимые социальные реформы: в здравоохранении, образовании, жилищно-коммунальном хозяйстве – предусматривают увеличение платности социальных услуг и, как следствие, расширение круга социальных объектов, работающих на самоокупаемость. Однако на этом привлекательном пути перевода муниципальных объектов из затратных в доходные приходится учитывать ограничения социального характера, обусловленные конституционными гарантиями бесплатности предоставления определенных видов услуг и законодательными нормами льготного обслуживания отдельных категорий населения или работников. По мнению В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, гарантии бесплатности сформулированы достаточно размыто, а льготы могут быть пересмотрены в сторону их сокращения [7, с. 399–400]. Подтверждением этому является известный всем закон «монетизации льгот».

В современный период особое значение приобретает социальная поддержка населения. Однако согласно новому законодательству о местном самоуправлении это полномочие не включено в предметы ведения муниципалитета, а отнесено на государственный уровень.

Общие рекомендации в области дальнейшей оптимизации управления социальной сферой заключаются в совершенствовании процесса разработки социальных программ и повышении эффективности их реализации. В социальной сфере необходимо переходить к конкурсному финансированию и введению муниципального социального заказа. Это позволит повысить эффективность социальных расходов города и преодолеть традиционное отношение к насе-



нию как к пассивному объекту оказания помощи, привлечь созидательный потенциал человеческой инициативы и деловой активности.

Включение широких слоев населения в процесс социально-экономического развития муниципального образования, повышение деловой активности, в свою очередь, способствует развитию местного самоуправления. Без такого включения невозможно добиться общественной поддержки проводимых муниципалитетом реформ, успешного развития предпринимательства, в том числе малого, обеспечить стабильность и общественный порядок.

Важная роль в развитии муниципальных образований, в том числе их экономической основы, принадлежит малому предпринимательству как наиболее адаптивному элементу. Предпринимательский дух придает гибкость рыночной системе, мобилизует все имеющиеся финансовые и производственные ресурсы, стимулирует научно-технический прогресс, повышает конкурентность среды, противодействуя монопольным тенденциям в экономике, способствует решению социальных проблем муниципального хозяйства. С другой стороны, существует проблема относительно невысокой жизнеспособности малого предпринимательства по сравнению с крупными предприятиями.

В распоряжении органов местного самоуправления имеются различные инструменты стимулирования предпринимательской активности: льготное налогообложение, предоставление субсидий и дотаций, устранение административных барьеров, информационное обеспечение, развитие рыночной инфраструктуры, предоставление разного рода гарантий, ориентация предпринимательства на решение приоритетных проблем муниципалитета.

Формы реализации собственности муниципальных образований максимально эффективны в единстве между собой. Игнорирование хотя бы одной формы неизбежно приведет к негативным явлениям на практике. Поэтому перед муниципалитетом стоит задача комплексного развития отношений собственности муниципальных образований в целях обеспечения экономического роста и воспроизводства территориальной социально-экономической системы.

### Summary

*G.A. Suldina, R.R. Sadyrtdinov.* Property of municipalities: forms of realization.

This article is devoted to the problem of forms of public property's realization. Special attention is focused on analyzing of production, material, financial and social forms of public property's realization. The authors wrote about negative trends of public property realization in modern Russian transforming economics and also suggested measures to improve it by public administration to provide economic growth and reproduction of territorial economic and social system.

### Литература

1. Собственность в экономической системе России / Под ред. В.Н. Черковца, В.М. Кулькова. – М.: ТЕИС, 1998. – 556 с.
2. Курс переходной экономики / Под ред. акад. Л.И. Абалкина. – М.: Финстатинформ, 1997. – 640 с.

3. *Капелюшников Р.И.* Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем). – М.: Институт мировой экономики и международных отношений, 1990. – 60 с.
4. Федеральный Закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – М.: ИНФРА-М, 2004. – 97 с.
5. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. В 2 ч. – Л.: ГИЗ, 1928. – 467 с.
6. *Жильцов Е.Н.* Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. – М.: Изд-во МГУ, 1995. – 185 с.
7. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 т. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – Т. 1. – 992 с.

Поступила в редакцию  
11.11.05

---

**Сульдина Галина Алексеевна** – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Казанского государственного университета.

E-mail: [galsul@yandex.ru](mailto:galsul@yandex.ru)

**Садырtdинов Руслан Раисович** – ассистент кафедры государственного и муниципального управления Казанского государственного университета.

E-mail: [s\\_ryslan@mail.ru](mailto:s_ryslan@mail.ru)