

## **КОММУНАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И НЕДВИЖИМОСТЬ: СУЩНОСТЬ, КЛАССИФИКАЦИЯ И ЗАДАЧИ УПРАВЛЕНИЯ**

*Введение.* В рыночной экономике (а Украина признана страной с рыночной экономикой) без четкого, отлаженного механизма управления разнообразными формами собственности желаемые темпы экономического развития труднодостижимы да и сам рынок не может считаться совершенным потому, что:

1) рынок характеризуется наличием собственников капитала, средств производства, имущества, различного вида недвижимости, рабочей силы, информации и т.д. и соответствующих взаимоотношений между всеми собственниками;

2) рынку присуща конкуренция между всеми собственниками, чем обеспечивается динамизм экономики в целом;

3) в рынке должен обеспечиваться принцип экономической свободы, который возможен при эффективном управлении собственностью.

Таким образом, в рыночной экономике субъект собственности предлагает свою собственность как товар на рынке и не только с целью получения прибыли, но и чтобы увеличить собственность эффективными инвестициями.

В большинстве стран с развитой рыночной экономикой проблемы взаимоотношений собственников, в том числе и в сфере недвижимости, законодательно достаточно эффективно разрешены, поэтому от операций с собственностью (в частности с недвижимостью) в выигрыше оказываются все заинтересованные стороны, а также государство, органы власти и управления различного уровня и общество в целом.

К сожалению, в Украине законодательная база в сфере управления собственностью, в том числе и недвижимостью, настолько несовершенна, что приводит не только к низкой экономической эффективности операций на этом специфическом рынке, но и к значительным злоупотреблениям стратегического характера (например, при приватизации стратегических предприятий, использовании «телефонного» права, метода искусственного банкротства и др.).

Масштабность и специфика проблем управления недвижимостью (в первую очередь трансформации форм собственности) побуждают рассмотреть отдельные наименее исследованные вопросы разработки эффективного управления собственностью на уровне крупного индустриального города (в частности г. Запорожья). Полагаем, что особенности управления коммунальной недвижимостью являются актуальными в целом для городов Украины.

*Постановка задачи.* Поскольку вопросы экономической эффективности управления недвижимостью исследовались в Украине явно недостаточно по ряду причин (небольшой период реформирования экономики, отсутствие опыта работы на рынке недвижимости, неоконченная приватизация, отсутствие совершенной нормативной базы, политическая и экономическая нестабильность в обществе и др.), то в данной работе ставятся следующие цели и задачи исследования:

анализ существующей законодательной базы в сфере управления собственностью и недвижимостью с учетом опыта других стран;

уточнение основных специфических понятий и терминов недвижимости и особенностей их применения;

разработка классификации объектов исследования и условий применения нормативной базы;

выявление «узких мест» в исследуемом направлении и определение возможных дальнейших разработок.

*Результаты исследования.* В соответствии с Законом Украины «О собственности» на сегодня различают три вида собственности: государственную, частную и коллективную. Статьей 31 названного Закона определено понятие «коммунальная собственность» как собственность административно-территориальных единиц. Управление недвижимостью прямо связано с правом собственности, которое предусматривает владение, использование и распоряжение.

Кроме этого, термин «коммунальная собственность» (синоним понятия «муниципальная собственность») появился в правовой нормативной базе с принятием в декабре 1990 г. Закона УССР «О местных Советах народных депутатов и местном самоуправлении». Объектами права коммунальной собственности являются: имущество, обеспечивающее деятельность соответствующих советов и образованных ими органов, средства местных бюджетов, объекты жилищно-коммунального хозяйства, имущество учреждений народного образования, культуры, здравоохранения, торговли, бытового обслуживания, инженерные сети, транспорт, системы связи и информации и т.д., то есть имущество, обеспечивающее экономическое и социальное развитие соответствующей территориальной общины, под которой следует понимать постоянно проживающих жителей единого административного центра (например, города).

Несовершенство законодательной базы в вопросах управления коммунальной собственностью характеризуется противоречивостью или неточностью изложения ключевых положений отдельных статей законов и других нормативно-правовых документов. Так, например, в Законе «О собственности» (7.02.1991 г.) коммунальная собственность прямо отнесена к государственной, а субъектами управления определены административно-территориальные единицы в лице местных советов. Постановлением Кабинета Министров № 311 от 5.11.1991 г. «О разделении государственного имущества Украины между общегосударственной (республиканской) собственностью и собственностью административно-территориальных единиц (коммунальной собственностью)» утвержден перечень имущества, переходящего из государственной в коммунальную собственность, которая должна стать источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения социально-экономических потребностей населения соответствующей территории.

Однако в процессе реформирования районных и областных Советов в органы местного самоуправления функции управления объектами коммунальной собственности фактически были переданы местным госадминистрациям, которые возглавили представители Президента Украины. При этом к «коммунальной собственности» были отнесены объекты социальной инфраструктуры, которые не только не являются источником доходов в местный бюджет, а, наоборот, требуют немалых затрат на их содержание из бюджета. Позднее был заключен Конституционный договор между Верховной Радой Украины и Президентом, который по сути признавал только существование коммунальной собственности в распоряжении соответствующего Совета, т.е. коммунальная собственность впервые была выделена как самостоятельный вид собственности коллектива граждан, а не административной единицы. Однако при этом были «забыты» районы и области.

Наконец, «институт коммунальной собственности» был узаконен новой Конституцией Украины от 8 июня 1995 г., в которой (ст. 142) материальной и финансовой основой местного самоуправления признано движимое и недвижимое имущество, доходы

местных бюджетов, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных общин: сел и городов с правом непосредственного управления ими [1].

Следует отметить, что формирование коммунальной собственности в Украине имеет свои особенности. В частности, в отличие от практики большинства зарубежных развитых стран, в Украине имущество коммунальной собственности сформировано путем его бесплатной передачи из общегосударственной в коммунальную собственность. В зарубежных странах имущество муниципальной (коммунальной) собственности сформировано, как правило, путем выкупа объектов частной собственности в собственность территориальных коллективов, а также путем создания объектов коммунальной собственности за счет средств органов местного самоуправления. Кроме этого в зарубежных странах субъектом права коммунальной собственности является не административно-территориальная единица, а территориальный коллектив как орган местного самоуправления, и там нет таких разновидностей коммунальной собственности, какие есть в Украине (областная, городская, районная, сельская, поселковая и др.). То есть в зарубежных странах право коммунальной (муниципальной) собственности реализуется лишь на уровне первичной (низовой) административно-территориальной единицы, которая образуется на базе территориального коллектива как субъекта местного самоуправления.

Термин «недвижимость» известен со времен Римского права. Например, в России термин «недвижимое имущество» был введен Петром I в 1714 г. и был общепринятым вплоть до падения царизма.

В своде гражданских законов было записано: «Недвижимыми имуществами признаются по закону земли и всякие угодья, дома, заводы, фабрики, лавки, всякие строения и пустые дворовые места, а также железные дороги» [2, 468].

В советском праве термин «недвижимость» долгое время не использовался вообще. Вместо него появился целый ряд категорий: в Гражданском кодексе - «строение»; в законодательстве о планировке и капитальном строительстве - «здание»; в актах, регулирующих жилищное строительство и эксплуатацию жилых помещений, - «дом»; при правовой регистрации строений - «домовладение». Тем не менее эти категории сохранили все признаки недвижимости: это постройка, прочно связанная с земельным участком, причем эта связь устойчива, а право на строение тесно связано с правом пользования земельным участком [2, 22].

Термин «недвижимость» в нормативной базе Украины получил правовой статус с принятием в 1992 г. Закона Украины «О залоге» в связи с необходимостью определения предмета ипотеки. Здесь под недвижимостью понимают имущество, связанное с землей: строения, сооружения, жилые здания, дома, предприятия (как целостные имущественные комплексы) и отдельные их структурные подразделения.

Впоследствии правовая система все активнее включает недвижимость в правовой оборот, делает ее объектом специального изучения. В соответствии с Гражданским кодексом Украины, принятым в 2003 г., к объектам недвижимого имущества относятся земельные участки, а также объекты, расположенные на земельных участках, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба и изменения назначения [3, ст. 181]. Понятие недвижимого предмета может быть распространено законом на морские и воздушные суда (корабли), суда внутреннего плавания, космические объекты, а также другие вещи, права которых подлежат государственной регистрации. Объекты (лесные насаждения и т.д.) признаются недвижимостью, пока существует связь с землей. В случае обособления от нее, они считаются движимыми вещами. Недвижимым имуществом признается также предприятие как единый имущественный комплекс [ст.181 ГК]. Понятия и виды указанных воздушных и космических транспортных средств и аппаратов раскрываются в соответствующих законах и кодексах [4, 5].

Классификация объектов недвижимости, составленная в соответствии с законодательством Украины, приведена на рисунке.

Если обратиться к национальному законодательству различных стран мира, то можно увидеть, что во всех правовых системах к недвижимости относят землю и непосредственно связанные с ней, неотделимые от нее вещи – здания, сооружения, растения на корню.

Вместе с тем в национальных системах права имеются и различия в классификации. В праве ФРГ используется более узкое понятие недвижимости: к ней относятся земли и составные части земельного участка; вещи, связанные с грунтом; сооружения; продукты земли, пока они связаны с грунтом, семена, если они посажены в землю; растения и насаждения. Аналогичные признаки недвижимости содержатся в Гражданских кодексах Италии [ст. 812], Японии [ст. 86], Швейцарии [6, 11]. Французское право исходит из наиболее широкой концепции, относя к недвижимым вещам по их назначению машины, инструменты и сырье, используемое на предприятии, сельскохозяйственные орудия и скот в имении, хотя по своей природе они являются движимыми. В английском праве действует исторически сложившаяся классификация имущества на реальное (real property) и персональное (personal property) в зависимости от различных форм исковой защиты. Реальным имуществом по этой классификации являются земля и имеющие с ней существенную связь объекты (здания, урожай на корню, скот на ферме).

Таким образом, под общим понятием «недвижимость» скрывается два существенным образом отличающихся друг от друга вида вещей: недвижимые в силу своего происхождения и движимые по происхождению, но относимые законодателем к недвижимости.

Несомненно, что перечисленные вещи явно «движимы», но они, как правило, дорогостоящие, длительное время находятся в употреблении и их эксплуатация предполагает обязательное использование водного, воздушного или космического пространства. Такое расширение понятия «недвижимость» имеет юридический смысл, определяя особый порядок правовой регламентации операций с указанными видами имущества. В другой экономической литературе по недвижимости встречается следующее толкование этого понятия: «Недвижимость – это земельные участки и все то, что с ними прочно связано, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно» [7, 8]. «Недвижимость – это физические объекты с фиксированным местоположением в пространстве и все, что неотделимо с ними связано как под поверхностью, так и над поверхностью земли или все что является обслуживающим предметом» [8, 10]. «Недвижимость – это все то, что не может без значительного ущерба быть перемещено относительно земли, а также сама земля (земельный участок)» [6, 10]. В практике оценки недвижимость – это земельный участок, свободный от застройки, или земельный участок и улучшения на нем, а также другое имущество, отнесенное законодательством к недвижимому [9, 52].

Проведенный анализ законодательно-правовой базы «института коммунальной собственности» и недвижимости выявил следующие особенности:

1) владение, использование и распоряжение объектами права коммунальной собственности в соответствии с современной законодательной базой осуществляют органы местного самоуправления в интересах территориальных общин, что позволяет в порядке управления осуществлять любые имущественные операции с передачей права собственности в постоянное или временное пользование юридическим и физическим лицам, сдавать их в аренду, продавать и покупать, использовать как залог, решать вопросы отчуждения и т.д. При этом имущественные операции органов местного самоуправления не должны ослаблять экономические основы, уменьшать объем и ухудшать условия предоставления коммунальных услуг населению;

2) права коммунальной собственности территориальной общины защищены законом на равных условиях с правами собственности других субъектов;

3) правовые основы коммунальной собственности в законодательстве Украины определены непоследовательно и противоречиво без четкого концептуального подхода, что не только не создает условия для экономически эффективного управления объектами коммунальной собственности, а, наоборот, позволяет принимать необоснованные решения в ущерб субъекту собственности;

4) управление коммунальной собственностью в большинстве случаев сводится (к сожалению) к распродаже различных ее объектов не в интересах граждан.

Анализ состояния проблемы управления коммунальной собственностью показал, что в Украине только г. Киев имеет свою концепцию, положения которой закреплены целым пакетом внутренних нормативных документов городского Совета. В большинстве других крупных городов решения по управлению коммунальной собственностью принимаются на основе несовершенного общего законодательства и, как правило, сводятся к приватизации объектов.

Необходимо отметить, что несовершенство законодательства также влияет на решение проблемы создания рациональной организационной структуры управления коммунальной собственностью, которая во многих городах остается разрозненной и состоящей из различных отделов или управлений, решающих отдельные задачи без учета главной цели, направленной на улучшение жизни населения территориальной общины.

#### *Выводы*

1. Законодательная база Украины по управлению собственностью и недвижимостью имеет ряд недостатков, что не дает возможности однозначно понимать права владения, использования и распоряжения, контролировать правильность принимаемых решений и ответственность по экономическим и социальным потерям.

2. Эффективное управление собственностью и коммунальной недвижимостью требует разработки научно обоснованной концепции, внутренних нормативных документов органов местного самоуправления, создания кадастра недвижимости, оптимизации организационной структуры управления, расширения методов использования недвижимости, дающих максимальную доходность. Особое значение приобретает проблема инвестиций в недвижимость.

3. Дальнейшие теоретические и практические исследования в сфере управления собственностью и недвижимостью необходимо вести в направлении разработки модели оптимального портфеля недвижимости по критерию максимальной доходности в долгосрочной перспективе и решения параллельно социальных задач территориальных общин.

#### **Литература**

1. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141-143.

2. Муравьев А.И., Игнатьев А.М., Крутик А.Б. Предпринимательство: Учебник. – СПб.: Изд-во “Лань”, 2001. – 696 с.

3. Цивільний кодекс України: Текст прийнятий Верховною Радою України 16.01.2003 р. Із змінами та доп. станом на 1.04.2004 р. / М-во юстиції України. – К.: ВД “Іп Юре”, 2004. – 469 с.

4. Повітряний кодекс України від 04.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №25. – Ст. 274.

5. Закон України “Про космічну діяльність” від 15.11.1996 р. №502 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №1. – Ст.2.

6. Економіка нерухомості: Підручник / А.М. Асаул, І.А. Брижань, В.Я. Чевганова. – К.: Лібра, 2004. – 304 с.

7. Горемыкин В.А., Бугулов Э.Р. Экономика недвижимости: Учебник. – М.: Филин, 1999. – 592 с.
8. Оценка недвижимости: Учебник / Под ред. А.Г. Грязновой, М.А. Федотовой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 496 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.