Библиографический список

1. *Антипьев А.Г., Антипьев К.А.* Коррупция в современном российском обществе: состояние и борьба с ней // Вестник Перм. ун-та. Сер.: Юридические науки. 2013. № 1. С. 8–13.

2. *Тимофеев Н.С.* Бремя власти пора переложить на народ // Местное право. 2011. № 3. С. 3–10.

3. *Галенко В.* Портрет российского чиновника, или За что мы так не любим власть // Свободная пресса. 2009. 16 окт. URL: http://svpressa.ru/all/article/15574/

4. *Никулин П.* Половина россиян мечтает работать чиновником // Свободная пресса. 2010. 5 июля. URL: http://svpressa.ru/society/article/27413/

5. ВЦИОМ: Россияне считают местные органы власти наиболее коррумпированными // Взгляд. Деловая газета. 2012. 29 нояб. URL:http://vz.ru/news/2012/11/29/609425.html

6. *Москалев А.В., Бусыгин Л.И.* Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении. // Вестник Перм. ун-та. Сер.: Юриспруденция. 2011. № 3. С. 30–36.

7. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год / Общественная палата РФ. М., 2012.

S.V. Kirbitova
Municipalities – Joint Stock Companies: Relating the Concepts and Features

The comparison of municipalities and joint stock companies is drawn in order to identify their common and specific features. The research is based on the analysis of the main Federal laws regulating the activities of municipalities and joint-stock companies in Russia.

Key words and word-combinations: municipality, local government, public corporation.

Сопоставляется муниципальное образование и акционерное общество с целью выявления общих и специфических признаков. Исследование опирается на анализ основных Федеральных законов, регулирующих деятельность муниципальных образований и акционерных обществ в России.

Ключевые слова и словосочетания: муниципальное образование, местное самоуправление, открытое акционерное общество.

УДК 352/353
ББК 66.3(0),124

С.В. Кирбитова

МУНИЦИПАЛИТЕТ – ОТКРЫТОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО: СООТНЕСЕНИЕ ПОНЯТИЙ И ПРИЗНАКОВ

Решение проблемы эффективной организации деятельности муниципалитетов – одна из ключевых задач нашего государства и важное направление реализации государственной политики Российской Федерации в области местного самоуправления.

Повышение эффективности местного самоуправления – комплексная задача, предполагающая решение ряда проблем и применение системы методов управления. Представляется необходимым рассмотреть возможность применения механизма корпоративного управления в рамках муниципального образования, что входит в рамки организационного направления повышения эффективнос-

ти. Для этого необходимо соотнести признаки муниципальных образований с признаками акционерных обществ, в которых практика корпоративного управления укоренилась и имеет положительный опыт.

Нередко при изучении особенностей функционирования и организации местного самоуправления исследователи проводят параллель между открытым акционерным обществом и муниципалитетом [1, с. 129–131; 2]. Корпоративные составляющие муниципального образования отмечались еще Максом Вебером: «В средние века город был скрепленной клятвой “коммуной” и считался в правовом смысле “корпорацией”» [3, с. 340–341]. Н.В. Постовой, раскрывая специфику местного самоуправления, отмечает: «Как частная корпорация община имела свое имущество, свое хозяйство, свой бюджет, улицы, дороги, водные пути, здания. Она владела также землей. По существу дела, общине принадлежало имущество, предназначенное для общественных потребностей» [4, с. 22–23]. Основанием необходимости применения инструментов корпоративного управления является наличие в обеих формах «агентской» проблемы, возникающей по причине отделения функции управления и распоряжения собственностью от собственника и передачи этой функции другим лицам или органам управления.

Для того чтобы грамотно применять механизмы корпоративного управления на муниципальном уровне, необходимо выявить области его применения, корректировки в силу специфичности обеих форм организации. Опираясь на российское законодательство, определим специфику, а также выявим общие черты в организации деятельности муниципальных образований и открытых акционерных обществ.

Сначала выделим общие, схожие черты этих двух форм организации деятельности человека. Во-первых, это ограниченная ответственность участников: ни акционеры открытого акционерного общества, ни население муниципального образования не отвечают по долгам акционерного общества или муниципального образования [5, ч. 6, ст. 96; 6, п. 1 ст. 2]. Во-вторых, в качестве основного учредительного документа в обоих случаях является устав акционерного общества либо муниципального образования [5, ч. 6, ст. 98; 7, ст. 44]. В-третьих, количество участников открытого акционерного общества и муниципального образования не ограничено, исключение составляют особые территории муниципальных образований (пограничные зоны, закрытые военные городки, закрытые административно-территориальные образования и пр.) [6, п. 2 ст. 7; 8, ст. 8]. В-четвертых, участниками или учредителями акционерного общества либо жителями муниципального образования могут быть любые лица [6, ст. 66; 7, ст.; 8, ст. 2]. В-пятых, на обе формы – и на акционерное общество, и на муниципальное образование – возложена необходимость публичного ведения дел [5, ст. 97; 6, ст. 92]. В-шестых, инициатива создания и оформления муниципального образования является исключительно коллективной (в лице населения) [7, ст. 12–13]. То же самое можно сказать и об акционерном обществе [6, п. 1 ст. 9], разница лишь в том, что в акционерном обществе не исключена единоличная инициатива, что на практике реализуется крайне редко, а также в случае с муниципальным образованием количество инициаторов значительно больше.

В-седьмых, как и в акционерном обществе, в муниципальном образовании выделяют представительные (волеизъявляющие), исполнительные (волереализующие) и контрольные органы управления [6, гл. 7, 8, 12; 7, гл. 6]. В акционерном обществе волеизъявляющим органом являются: наблюдательный совет, председатель наблюдательного совета; волереализующими – директор, генеральный директор, правление или дирекция; контрольным органом – ревизионная комиссия и аудитор общества [6, ст. 64, 69, 70, 85, 86]. В муниципальном образовании волеизъявляющим выступает представительный орган, являющимся юридическим лицом, глава муниципального образования; к волереализующим органам относятся глава муниципального образования, глава местной администрации, местная администрация, которая также обладает правами юридического лица; контрольные функции выполняет контрольно-счетный орган муниципального образования [7, ст. 35–38].

Кроме этого, необходимо отметить, что принудительное исключение участника ни из акционерного общества, ни из муниципального образования практически невозможно. Для акционерных обществ в Законе есть оговорка: «Акционер, полностью оплативший приобретенные акции (либо получивший их в порядке правопреемства), ни при каких условиях не может быть исключен из акционерного общества» [6, ст. 7]. На муниципальное образование распространяется действие Закона «О гражданстве Российской Федерации»: «Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству» [9, п. 5–6 ст. 4].

Многообразие заинтересованных сторон – ключевая характеристика, которая и обусловливает необходимость применения корпоративного подхода в управлении акционерным обществом и муниципальным образованием. У акционерного общества основными заинтересованными сторонами являются акционеры, менеджеры, работники АО, кредиторы, государственные органы, бизнес-круги и т.п.; у муниципального образования – население, органы местного самоуправления, предприятия на территории МО и другие.

Проанализировав общие черты муниципалитета и акционерного общества, мы получили достаточное основание для того, чтобы предполагать возможность успешного применения основных инструментов корпоративного управления на уровне муниципального образования. Однако, как и любой другой подход, переносимый с одной системы на другую, корпоративный подход должен учитывать специфические черты обеих систем, с тем чтобы адаптация произошла более органично и привела к ожидаемому эффекту.

Среди отличительных признаков акционерного общества и муниципального образования как форм организации деятельности человека выделим ключевые.

Правоспособность у акционерного общества общая, то есть цели деятельности акционерного общества жестко не регламентированы [5, ст. 49], тогда как у муниципального образования правоспособность специальная, цели и направления деятельности заранее определены и регламентированы [7, гл. 3].

В акционерном обществе выделяют стратегических акционеров-инвесторов

и спекулянтов, портфельных и прямых инвесторов, мажоритариев и миноритариев, владельцев привилегированных акций и простых акций. В муниципальном образовании совсем другая классификация: участники в основном подразделяются по социально-демографическим критериям (пол, возраст, род занятий), отдельно выделяются льготные категории, имеющие льготы по уплате налогов, оплате ряда услуг, получающие помощь.

Право собственности на переданное акционерному обществу имущество акционеры этого общества теряют взамен на право получения дивидендов (имущественная обособленность) [5, ст. 48]. В муниципальном же образовании, по сути, его население номинально является собственником всего имущества этого образования и пользуется результатами деятельности.

Выход из числа участников акционерного общества весьма прост – путем отчуждения или продажи своих акций, при этом участник не несет существенных издержек. Акционер не может потребовать от общества никаких выплат или выдач, только компенсацию за отчуждаемые акции [6, ст. 75]. Механизм выхода из числа жителей муниципального образования значительно сложнее. Выход из муниципального образования обычно реализуется через переезд, реализацию жилой недвижимости, при этом Конституцией РФ определено, что «каждый имеет право свободно передвигаться по территории Российской Федерации» [10, п. 1 ст. 27]. Выход осложняется как материальными, так и морально-психологическим факторами. С одной стороны, любой переезд требует затрат времени, финансов, а с другой – возникает необходимость адаптации на новом месте, поиска работы и прочего. В случае переезда житель муниципального образования не может потребовать никаких выплат и компенсаций.

Оценка привлекательности инвестирования и приобретения акций акционерного общества осуществляется по таким рыночным критериям, как динамика чистой прибыли, дивидендов, объема рынка сбыта, стоимости чистых активов. Привлекательность муниципального образования оценивается больше по социальным критериям – степени развитости муниципальной инфраструктуры и муниципальных услуг.

Финансовой основой акционерного общества являются собственные средства: уставный капитал, прибыль АО, фонды и чистые активы. Уставный капитал акционерного общества разделен на определенное количество одинаковых долей, выраженных акциями. Участники акционерного общества однократно осуществляют вклад в акционерный капитал в форме приобретения акций. Прибыль акционерного общества формируется по результатам его деятельности [6, ст. 25, 35, 42]. У муниципального образования основу финансов образуют средства самообложения граждан, местные налоги, доходы от муниципального имущества, часть прибыли муниципальных предприятий, штрафы [7, ст. 55], внебюджетные фонды. Муниципальный бюджет формируется из налогов и неналоговых платежей [11, ст. 41]. Жители муниципалитета, в отличие от акционеров, регулярно вносят вклад в виде уплаты налогов в местный бюджет. Прибыль муниципального образования зависит от результатов деятельности муниципальных предприятий.

Для акционерного общества внешними источниками финансирования явля-

ются в основном заемные средства [6, ст. 33], кредиты, инвестиции. У муниципального же образования большую часть внешних источников занимают трансферты из вышестоящих бюджетов, меньшую – заемные средства, а также добровольные пожертвования [7, ст. 55, 60–64]. Выгоды акционеров акционерного общества реализуются через получение дивидендов (обычно в денежной форме), которые выплачиваются регулярно, единократно за период (квартал полугодие, девять месяцев, финансовый год). Примечательно, что дивиденды выплачиваются с прибыли после налогообложения общества (чистая прибыль) [6, п. 1–2 ст. 42]. Жители муниципалитета получают выгоды по мере появления в них необходимости в течение всего периода, по большей части в виде общественных благ и услуг. При этом выгоды создаются за счет расходов местного бюджета [12, ст. 65] и муниципальными организациями в виде благ и услуг.

Доля акционера в акционерном капитале общества зависит от количества приобретенных акций, поэтому в акционерном обществе может быть концентрация разных объемов акций, что свидетельствует о неравномерности распределения долей участников. В случае же с муниципальным образованием долевое распределение невозможно, поскольку общественные блага не делятся на доли и доступны всем без исключения. Территориальная принадлежность акционерного общества определяется весьма условно – по юридическому адресу, указанному в уставе общества. По сути, деятельность акционерного общества никак территориально не ограничивается. Территориальная принадлежность муниципального образования, наоборот, строго определена [7, ст. 11].

Решение стратегических вопросов в акционерном обществе осуществляется в основном путем голосования на общем собрании акционеров [6, ст. 48], в муниципальном образовании – через проведение местного референдума, муниципальных выборов, голосование, сход граждан [7, гл. 5]. Передача полномочий по управлению в акционерном обществе осуществляется по решению общего собрания, при этом полномочия исполнительного органа могут быть переданы наемному управляющему (индивидуальному предпринимателю или коммерческой организации – «управляющей компании»), с которым заключается соответствующий гражданско-правовой договор [5, п. 3 ст. 103; 6, п. 1 ст. 69]. В муниципальном образовании передача полномочий не предусмотрена; кроме того, на главу администрации муниципального образования распространяются запреты для муниципального служащего [12, ст. 14].

Вариантов в формах организации у открытого акционерного общества не предусмотрено, тогда как муниципальное образование может быть организовано в следующих формах: городское, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга [7, п. 1.1 ст. 10]. Преобразование акционерного общества возможно в другую организационно-правовую форму хозяйствования, имеющую принципиальные отличия в организации капитала, – в общество с ограниченной ответственностью, в производственный кооператив с соблюдением требований, установленных федеральными законами, а также по единогласному решению всех акционеров в некоммерческое партнерство [6, ст. 20]. Муниципальное образование может преобразовываться путем изменения стату-

са городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, при этом оно не прекращает быть муниципальным образованием и общие подходы к организации капитала сохраняются [7, ст. 13].

Формой волеизъявления в акционерном обществе является голосование на общем собрании акционеров [6, ст. 47], тогда как в муниципальном образовании предусмотрено большее разнообразие форм волеизъявления: референдум, выборы, голосование, сход, опрос, собрание, конференция граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания [7, гл. 5].

Целый ряд отличительных признаков открытого акционерного общества и муниципального образования свидетельствует о том, что анализируемые формы организации деятельности человека хоть и схожи по целому ряду существенных признаков, но есть множество нюансов, которые обязательно необходимо учесть при переносе положительного опыта корпоративного управления на муниципальный уровень. Наличие отличительных характеристик требует корректного применения подобного опыта с учетом общественной специфики.

Библиографический список

1. *Бабун Р.В.* Глава 3: Концепция муниципального управления // Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. СПб., 2005.

2. *Борисов В.А.* Муниципальная корпоративная культура // Связи с общественностью в муниципальной политике: сб. статей / под ред. В.Э Гончарова. URL: http://dvo.sut.ru/libr/soirl/i204gonc/5.htm

3. *Вебер М.* Город // *Вебер М.* Избранное. Образ общества. М., 1994. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/vebobr/

4. *Постовой Н.В.* Местное самоуправление: проблемы и перспективы. М., 2002.

5. Гражданский кодекс РФ от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 3 июля 2013 г.). URL: http://www.gzkodeks.ru/

6. Об акционерных обществах: Федер. закон от 26 дек. 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. от 5 апр. 2013 г.). URL: http://www.consultant.ru/popular/stockcomp/

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 19 апр. 2013 г.). URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/

8. О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Федер. закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2012 г.). URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140260

9. О гражданстве Российской Федерации: Федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.). URL: http://base.garant.ru/184539/1/#block_100

10. Конституция РФ от 12 дек. 1993 г. (в ред. от 30 дек. 2008 г.). URL: http://www.rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html

11. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145 (в ред. от 3 июля 2013 г.). URL:: http://www.consultant.ru/popular/budget/

12. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.). URL: http://www.rg.ru/2007/03/07/sluzhba-dok.html