СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Глава 1. Муниципальная собственность в Российской Федерации

1.1 История формирования муниципальной собственности Российской Федерации

1.2 Понятие муниципальной собственности

1.3 Способы формирования муниципальной собственности

Глава 2. Управление муниципальной собственностью

2.1 Объекты муниципальной собственности

2.2 Способы управления муниципальным имуществом

2.3 Особенности прекращения права муниципальной собственности

Заключение

ВВЕДЕНИЕ

Право населения на местное самоуправление, т.е. право низовых территориальных коллективов самостоятельно и независимо от государственных органов решать вопросы местного значения, является неотъемлемым атрибутом демократического государства. Именно с целью обеспечения самостоятельности местного самоуправления законодателем создан специальный субъект права - муниципальное образование, за которым государством признана способность иметь, приобретать и реализовывать гражданские права и обязанности, нести гражданско-правовую ответственность (ст.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[1]](#footnote-1).

Однако самостоятельность местного самоуправления немыслима без его финансово-экономической основы, включающей муниципальную собственность. В соответствие с Конституцией РФ и Законом об общих принципах организации местного самоуправления, муниципальное образование самостоятельно осуществляет все правомочия собственника в отношении, принадлежащего ему имущества. Но при реализации этих правомочий возникает множество проблем, связанных как с несовершенством действующего законодательства, так и с трудностями перехода от командно-административной к рыночной экономике.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление[[2]](#footnote-2). Тема управления муниципальной собственностью в современной России одна из самых актуальных. Во-первых, ещё несколько лет назад такой формы собственности на территории Российской Федерации не было.

Деятельность всякой власти, реализация ее политики должны быть обеспечены собственными материальными и финансовыми ресурсами. Тем более это актуально для современного периода, когда одной из основных функций власти становится оказание общественно значимых услуг населению. К местному самоуправлению это относится в еще большей мере, чем к государственной власти, так как к задачам местного самоуправления в первую очередь относится удовлетворение основных жизненных потребностей населения.

Принцип соответствия ресурсов местного самоуправления исполняемым функциям нашел отражение в положениях Европейской Хартии местного самоуправления[[3]](#footnote-3) и закреплен Конституцией Российской Федерации, в соответствии с которой муниципальная собственность признана наряду с государственной, частной и другими формами собственности[[4]](#footnote-4).

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, определяет экономические условия местного самоуправления. Это находит свое выражение прежде всего:

🗹 в признании и равной правовой защите наряду с другими формами собственности муниципальной собственности (ст. 8 Конституции РФ);

🗹 в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью (ст. 132 Конституции РФ).

Муниципальная собственность является определяющей частью финансово-экономической базы местного самоуправления и одним из главных рычагов реализации местной социально-экономической политики. Она охватывает умелое использование и распоряжение:

имеющимися в собственности муниципального образования денежными средствами,

муниципальными предприятиями и организациями,

зданиями и сооружениями как производственного, так и непроизводственного назначения,

муниципальным жилым фондом и нежилыми помещениями,

а также другим движимым и недвижимым имуществом.

Согласно статье 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальная собственность наряду с местным бюджетом и выборными органами местного самоуправления является существенным признаком понятия «муниципальное образование».

Объектом данной работы является муниципальная собственность Российской Федерации.

Цель исследования – изучить право муниципальной собственности, как самостоятельной формы собственности.

Задачи исследования:

изучить вопрос формирования муниципальной собственности в Российской Федерации,

выявить содержание,

назвать субъекты и объекты права муниципальной собственности,

определить основания возникновения и прекращения права муниципальной собственности

рассмотреть вопрос регулирования отношений муниципальной собственности

Глава 1. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 История формирования муниципальной собственности Российской Федерации

Содержание субъективного права собственности традиционно описывается в гражданском праве с помощью триады правомочий — владения, пользования и распоряжения. Об этом говорится и в Конституции РФ (ст. 130), и в ГК РФ (ст. 209), и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления...» (ст. 29). Первенство введения этой триады в научный оборот и российское законодательство приписывается М.М. Сперанскому, хотя в качестве характеристики правомочий собственника она начала применяться уже в средние века. Триада как модель субъективного права собственности — явление, наиболее присущее российскому гражданскому праву. Она крайне удобна для унифицированной характеристики любой формы права собственности.

Легальное определение права собственности должно охватывать собой и право собственности частное (в его пределах право собственности физических лиц и право собственности юридических лиц, право собственности на недвижимое и движимое имущество), так и право собственности публичное (государства). На это обращали внимание уже российские ученые, анализировавшие содержание права собственности по Своду законов Российской империи. Право это по его существу представляется всегда одним и тем же, без всякого отношения к тому, являются ли его субъектами лица физические или юридические, вследствие чего определение это должно быть относимо одинаково как к праву собственности лиц физических, так и юридических.

Юридическая сущность права собственности — власть (отношения господства и подчиненности) над людьми, формулируемая как власть над вещами. С внешней стороны, следовательно — это фикция (власть над вещами всегда фактическое отношение, лишенное элемента морали и социально безразличное). Внутренняя же сторона, маскируемая всей системой законов о собственности, предстает как исходный и конечный пункт всех полномочий собственника, в чем бы они не выражались: в совокупности ли трех полномочий, в «юридическом ли интересе собственника», в «наиболее абсолютной власти», в «управлении», в «распоряжении» либо в чем-то другом.

В гражданском обороте юридическая сущность права собственности полнее всего выражается в триаде правомочий, т. е. наиболее формализованном и концентрированном (как с точки зрения субъекта-правообладателя, так и с точки зрения содержания) виде. В сфере производственной деятельности (собственно производства и потребления, поскольку последнее тоже может рассматриваться как личностное производство) это право концентрируется в точке использования («юридический интерес собственника»), вокруг которой, как вокруг черной дыры, плавают «туманности», состоящие из разнородных элементов, нормативно отражающих реакцию окружающей «правовой вселенной» на «деструктивное воздействие» этой точки. Правовое регулирование здесь идет по негативной составляющей: путем установления всевозможных запретов и пределов, адресуемых лицу, потребляющему вещь. В сфере управления (публичная собственность) правомочия собственности оказываются рассеянными в пространстве между многими лицами, каждое из которых, не будучи собственником, в какой-то момент непосредственно реализует соответствующее право собственности.

В юридической науке достаточно давно обратили внимание на условность и неполноту триады. Еще тот же М.М. Сперанский обратил внимание на то, что право собственности сохраняется и тогда, когда не остается ни одного их трех правомочий: dominium nudum. Следовательно, право собственности не сводимо к сумме трех полномочий. По мнению Г.Ф. Шершеневича, «владение и пользование имуществом может быть временно отделено от права собственности на него, по каковом отделении оно все же не перестает существовать, а становится только неполным правом собственности». По мнению Ю. Барона включение в право собственности упоминания о тех или других отдельных правомочиях, входящих в его состав, представляется несущественным.

С наступлением советской эпохи эти сомнения не прекратились. По мнению А.В. Венедиктова, «если претензия взыскателя отпадет, право собственности восстановится в полном объеме в лице собственника (jus recadentiae — так называемая «упругость» или «эластичность» права собственности)… суммой трех правомочий не исчерпывается содержание права собственности. …против недооценки роли названных правомочий в деле осуществления права собственности…они не исчерпывают собой всего содержания права собственности». «Оставаясь же в плоскости юридического анализа самых правомочий собственника…, взятых вне их связи с различием в способах присвоения, исследователь оказался бы в плену у абстрактной формы этих правомочий… и так же не смог бы установить специфических различий между формами собственности…»).

В содержание права государственной собственности отдельными учеными включались как самостоятельные правомочия — управление и контроль.

По мнению С.М. Корнеева, управление не образует самостоятельного правомочия, а представляет собой синтез распоряжения и пользования, а владение включает в себя учет имущества, установление правил его хранения и осуществление государственного контроля за его использованием.

На разносторонний характер содержания права собственности указывал и В.П. Мозолин, предложивший новый вариант концепции разделенной государственной собственности. С его точки зрения «юридические правомочия собственника… подходят лишь для раскрытия содержания права хозрасчетной собственности (т. е. прав предприятия — И.А.). В отношении же права общегосударственной собственности они не всегда применимы. Основным правомочием в этом случае служит правомочие административно-организационного характера, направленное на обеспечение эффективного использования государственной собственности в интересах социалистического общества». Им охватываются «действия по созданию благоприятных условий хозяйствования... и осуществлению контроля».

Понятие «муниципальная собственность» было введено в Российской Федерации Законом РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР», утратившим силу после введения в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации с 1 января 1995 года.

Формирование муниципальной собственности началось еще до новой Конституции Российской Федерации с принятием Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»[[5]](#footnote-5).

Порядок ее формирования был установлен постановлением Верховного Сонета Российской Федерации 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»[[6]](#footnote-6).

В развитие названного выше постановления Президент Российской Федерации своим Распоряжением от 18 марта 1992 г. утвердил Положение об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности[[7]](#footnote-7). Указанное Положение установило порядок составления и утверждения перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность, а также порядок оформления прав собственности. Муниципальное имущество подлежит пообъектной регистрации в соответствующем реестре муниципальной собственности. Согласно Положению право и обязанность ведения реестра по объектам, переданным в муниципальную собственность, принадлежат комитетам по управлению имуществом городов и районов.

Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»[[8]](#footnote-8) было установлено, что передача объектов, относящихся к муниципальной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации или федеральную собственность осуществляется с согласия органов местного самоуправления либо по решению суда.

На формирование муниципальной собственности существенным образом влиял и процесс приватизации, на который, однако, органы местного самоуправления (прежде всего небольших районных городов, поселков, сельских населенных пунктов) практически не оказывали какого-либо заметного влияния.

Приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется на основе Закона Российской Федерации от 3 июля 1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР»[[9]](#footnote-9), а также Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г.[[10]](#footnote-10), местных программ приватизации, которые разрабатываются комитетами по управлению имуществом субъектов Российской Федерации, а также комитетами по управлению имуществом городов и районов и принимаются соответствующими органами местного самоуправления.

В связи с тем, что многие приватизируемые государственные предприятия имеют в своем ведении объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации издали ряд нормативных правовых актов, определяющих порядок дальнейшего функционирования этих объектов. К этим актам относятся:

Указ Президента Российской Федерации «Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий» от 10 января 1993 г.[[11]](#footnote-11);

Указ Президента Российской Федерации «О полномочиях Правительства Российской Федерации по осуществлению передачи объектов федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность» от 28 октября 1994 г.[[12]](#footnote-12);

Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации «О финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в ведение местных органов исполнительной власти при приватизации предприятий» от 23 декабря 1993 г.[[13]](#footnote-13);

Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность» от 7 марта 1995 г.[[14]](#footnote-14)

На основе данных нормативных актов многие из объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, находящихся ранее в ведении предприятий, перешли в собственность муниципальных образований.

На основании названных актов была сформирована муниципальная собственность в районах и городах областного подчинения. Впоследствии, с вступлением в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уравнявшего в правах все муниципальные образования, начался процесс разграничения муниципальной собственности между муниципальными образованиями различных типов.

Как считает Широков А. Н., «большое внимание передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность уделяется в связи с тем, что изначально в СССР, а затем в Российской Федерации вся собственность являлась государственной, и первичное формирование федеральной собственности, государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности происходит на основе разграничения общегосударственной собственности между уровнями власти»[[15]](#footnote-15).

В дальнейшем формирование муниципальной собственности может идти путем создания новых объектов собственности, приобретения, получения в дар, принятия в муниципальную собственность бесхозяйных объектов и другими законными способами.

1.2 Понятие и состав муниципальной собственности

Муниципальная собственность, начавшая с недавнего времени формироваться в муниципальных образованиях России, еще не приобрела законченной формы, сам процесс ее формирования находится в постоянном движении и совершенствовании.

Муниципальная собственность, являясь формой публичной собственности, выступает средством социальной защиты населения муниципального образования, она позволяет обеспечить определенные социальные потребности людей и способствовать достойному существованию отдельным, слабо защищенным слоям населения. А это один из самых важных аргументов в пользу необходимости формирования муниципальной собственности.

Прежде чем непосредственно обратиться к способам формирования муниципальной собственности, рассмотрим общепринятые в юридической теории основания и способы приобретения права собственности.

Как и всякое правоотношение, правоотношения собственности возникают на основании определенных юридических фактов, которые обычно рассматриваются в качестве оснований возникновения права собственности.

Статья 218 Гражданского Кодекса Российской Федерации посвящена основаниям приобретения права собственности, однако она не содержит исчерпывающего перечня оснований и полной их классификации.

Основания приобретения права собственности классифицируются на общегражданские и специальные способы возникновения права собственности.

Со времен римского права все способы возникновения права собственности принято подразделять на первоначальные и производные. Как отмечает Л.В. Щенникова, "к первоначальным способам возникновения права собственности относили случаи, когда право собственности на имущество устанавливается впервые либо помимо воли прежнего собственника.

К производным - случаи возникновения права собственника у приобретателя по воле предшествующего собственника и с согласия самого приобретателя. Смысл и практическое значение этой классификации выражались известным римским принципом: "никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам"[[16]](#footnote-16)

По мнению Е.А. Суханова, различие первоначальных и производных способов приобретения права собственности делает возможным различие понятий "основания возникновения права собственности" (т.е. титулов собственности, или правопорождающих юридических фактов) и "способы приобретения права собственности" (т.е. правоотношений, возникающих на основе соответствующих юридических фактов) Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности // Хозяйство и право. 1998. N 6. С. 4..

Таким образом, различие первоначальных и производных способов приобретения права собственности сводится, по его мнению, к отсутствию или наличию правопреемства, то есть преемства прав и обязанностей владельцев вещи.

Также он отмечает, что "многие способы возникновения права собственности могут применяться любыми субъектами гражданского права (например, различные сделки).

Имеются, однако, и специальные способы возникновения этого права, которые используются лишь строго определенными субъектами.

Так, реквизиция, конфискация, национализация могут служить основанием возникновения только государственной собственности, а сбор налогов и пошлин - также и муниципальной собственности, ибо для всех других собственников они являются способами прекращения их права на соответствующее имущество" М.А. Шокотько. Основные проблемы определения правового режима имущества находящегося в муниципальной собственности //Административное и муниципальное право», 2008г., №3, Черкасов Г.И. Общая теория собственности: Учеб. пособие для вузов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - С. 11.

Г.И. Черкасов в своей книге "Общая теория собственности" отмечает, что "там, где нет отношений между людьми, не существует и собственности".

Любое общество располагает некоторой совокупностью материальных благ, которые в рамках отдельного государства формируют его национальное богатство, которое используется для удовлетворения потребностей и интересов субъектов общества (граждан и различных общественных институтов), путем его присвоения. Присвоение в своем историческом развитии проходит различные формы, приобретая наиболее развитую - форму собственности.

Процесс этого развития закрепляется в системе юридических норм, которые в настоящее время рассматривают право собственности в триединстве владения, распоряжения и пользования.

Желание присваивать и обладать, всегда было присуще человеку по своей природе. Поэтому вполне логично будет заявить, что с древнейших времен преступления против собственности составляли немалую часть всех преступных деяний, совершаемых людьми.

Право собственности, являясь гражданско-правовой категорией, урегулировано в гражданском законодательстве. Оно составляет основную юридическую предпосылку и результат нормального имущественного оборота.

С учетом вышеизложенных точек зрения в определении категории "собственность" обратимся к анализу сущности понятия "муниципальная собственность".

В соответствии со статьей 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и защищается наряду с другими формами собственности муниципальная собственность. Статьей 132 Конституции России установлено право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью.

Согласно статье 215 Гражданского Кодекса Российской Федерации: "имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью".

Г.Н. Чеботарев определяет "право муниципальной собственности в объективном смысле как институт отрасли муниципального права, охватывающий систему норм права, регулирующих отношения присвоенности имущества муниципальному образованию и отчужденности от этого имущества всех других лиц". Право муниципальной собственности, по его же мнению, в субъективном смысле обозначает "юридически обеспеченное господство муниципального образования над имуществом, которое выражается во владении, пользовании, распоряжении им и устранении всех иных лиц от вмешательства в такое господство" Чеботарев Г.Н. Муниципальное право РФ: Учебно-методический комплекс. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. С. 91. Этой же точки зрения придерживается: Шишкин А.А. К вопросу о праве муниципальной собственности // Ученые записки. Вып. 2. Тюмень, 2001. С. 105 .

Характерными особенностями муниципальной собственности являются:

непосредственная связь данной собственности с интересами местного сообщества;

воплощение в ней особой совокупности экономических отношений между человеком и властью;

отнесение ее к разновидности публичной (общественной) собственности;

муниципальная собственность является основным инструментом социальной защиты и поддержки населения территории муниципального образования.

Наличие муниципальной собственности - одно из важных условий успешного существования муниципального образования.

Муниципальная собственность наряду с имуществом, находящимся в государственной собственности и переданным в управление органам местного самоуправления, составляет экономическую основу местного самоуправления. Вместе с тем в соответствии со статьёй 61 Федерального закона от 06 октября 2003г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", (далее - Федеральный закон), отсутствие муниципальной собственности на территории муниципального образования не является основанием для упразднения или преобразования муниципального образования либо отказа в образовании нового муниципального образования.

В качестве субъектов муниципальной собственности выступают городские и сельские поселения, другие муниципальные образования, т.е. население, проживающее на территории данных поселений и образований, наделенное правом на местное самоуправление и осуществляющее функции публичной власти через систему избираемых ими органов местного самоуправления.

Круг объектов права муниципальной собственности законодательно ограничен. К муниципальной собственности не могут быть отнесены объекты, изъятые из оборота или ограниченные в обороте, например, боевое оружие.

Федеральный закон №131-ФЗ устанавливает, что в состав муниципальной собственности входят:

средства местного бюджета,

муниципальные внебюджетные фонды,

имущество органов местного самоуправления,

муниципальные земли и другие природные ресурсы,

муниципальные предприятия и организации,

муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации,

муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения,

муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта,

другое движимое и недвижимое имущество.

Статья 9 Конституции России выделяет в числе возможных объектов муниципальной собственности землю и природные ресурсы. Правовой режим муниципальных земель определяется Земельным Кодексом Российской Федерации. Правовой режим других природных ресурсов определяется Федеральными законами "О недрах", "Об охране окружающей природной среды", Лесным и Водным кодексами. В соответствии с этими законами органы местного самоуправления имеют право пользования природными ресурсами, а также право на часть платежей за природопользование.

Более детально состав муниципальной собственности определен в уставах муниципальных образований, в данной работе состав муниципальной собственности будет рассмотрен на примере Октябрьского муниципального района Пермского края.

1.3 Способы формирования муниципальной собственности

Право муниципальной формы собственности, закреплённой в ст. 8 Конституции РФ, возникает из оснований, предусмотренных целым рядом законодательных и иных правовых актов[[17]](#footnote-17).

Анализ этих актов позволяет выделить административный и гражданско-правовые способы формирования муниципальной собственности. Административный порядок предполагает волю одной стороны – государства и реализуется при издании акта органа государственной власти. Гражданско-правовой способ основывается на переходе прав на объекты собственности путём заключения гражданско-правовых договоров и сделок. Муниципальное образование вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом.

Более детальное закрепление способов формирования муниципальной собственности происходит на уровне субъектов РФ. В качестве примера можно привести Закон Московской области «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области». В нём закрепляются следующие способы формирования муниципальной собственности:

1) путем взимания налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в местный бюджет, внебюджетные фонды и валютный фонд;

2) путем приобретения имущества на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки, предусмотренной действующим законодательством РФ;

3) при разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность субъектов федерации и муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством РФ и Московской области;

4) при передаче объектов федеральной собственности в муниципальную собственность в порядке, устанавливаемом федеральным законом;

5) при передаче объектов государственной собственности Московской области в муниципальную собственность в порядке, установленном настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с настоящим Законом;

6) при разграничении муниципальной собственности в случае, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования;

7) при объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований;

8) путем получения продукции, плодов, доходов в результате использования муниципальной собственности;

9) по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством[[18]](#footnote-18).

Аналогичные основания установлены в «Положении о порядке передачи объектов собственности Ростовской области в собственность муниципальных образований», утверждённом Постановлением Законодательного Собрания Ростовской обл. № 219 от 31 января 1996 года.

В качестве примера иного основания можно привести в пример статью 225 ГК РФ, регулирующую правовые отношения, связанные с приобретением права собственности на бесхозяйные вещи. Пункт 3 этой статьи определяет особые правила для приобретения в собственность бесхозяйных недвижимых вещей. Они сначала должны быть взяты на государственный учет по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. Значение этого акта заключается в том, чтобы по истечении года с момента взятия на учет данное недвижимое имущество могло по решению суда перейти в муниципальную собственность. До решения суда право собственности сохраняется за оставившим его лицом и оно может взять его во владение. Такое имущество может быть приобретено в этот период и по приобретательной давности. Следовательно, в законе установлен определенный период времени, в течение которого бесхозяйная недвижимая вещь может вернуться к собственнику или перейти к другим лицам по приобретательной давности. Только по истечении этого периода суд по иску органа, управомоченного управлять муниципальным имуществом, признает бесхозяйное недвижимое имущество муниципальной собственностью.

В развитие федеральных законодательных актов и законодательных актов субъектов РФ органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают решения о составе муниципальной собственности, порядке ее приобретения и отчуждения; о ведении реестров муниципальной собственности; о хранении документов, подтверждающих право муниципальной собственности; о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий, учреждений; об осуществлении контроля за эффективностью использования и сохранностью муниципальной собственности и многое другое[[19]](#footnote-19). При этом, установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью является исключительной компетенцией представительных органов местного самоуправления.

Так, в соответствии с разделом 3 «Положения о порядке управления и распоряжения объектами муниципальной собственности города Ростова-на-Дону», утверждённого решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 28 апреля 1998 г. № 95 (с изменениями от 20 августа 1998 г., 20 апреля 2000 г., 9 апреля 2001 г., 15 октября 2002 г.)[[20]](#footnote-20), установлены следующие формы (способы) формирования муниципальной собственности, формируемой из:

1) Муниципальной собственности, имеющейся на момент принятия данного Положения.

2) Объектов государственной собственности, передаваемых в муниципальную собственность для выполнения полномочий местного самоуправления. При этом сам порядок разграничения государственной собственности в Российской Федерации на федеральную и областную государственную собственность, а также муниципальную собственность и порядок передачи определяются Постановлением Верховного Совета РФ № 3020-1 от 27.12.91 «О разграничении государственной собственности РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт- Петербурга и муниципальную собственность». Механизм его реализации основан на «Положении об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности», утвержденном Распоряжением Президента РФ от 18.03.92 № 114-рп, Указе Президента РФ от 22.12.93 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в РФ», Постановлении Правительства РФ от 07.03.95 № 235 «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов РФ и муниципальную собственность». Передача объектов собственности Ростовской области в собственность муниципального образования производится также на основании решения Законодательного собрания Ростовской области № 219 от 11.01.96 г. «О Положении о порядке передачи объектов собственности Ростовской области в собственность муниципальных образований» и актов органов местного самоуправления г.Ростова-на-Дону.

При передаче в муниципальную собственность объектов, указанных в приложении № 3 к Постановлению Верховного Совета РФ N 3020-1 от 27.12.91, либо отнесенных к объектам социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности, Комитет по управлению имуществом г.Ростова-на-Дону представляет перечень таких объектов Мэру города. Отнесение данных объектов к муниципальной собственности производится на основании постановления Мэра города.

3) Имущества, приобретенного в результате коммерческой и некоммерческой деятельности муниципальных предприятий и учреждений. При этом имущество унитарного предприятия (учреждения) – существующее, создаваемое и приобретаемое – является неделимым и не может быть распределено по вкладам (паям, долям), в том числе между работниками предприятия, поскольку является объектом муниципальной собственности.

4) Приобретение движимого и недвижимого имущества по сделкам (на основании договоров купли-продажи, дарения, а также иных сделок об отчуждении данного имущества), при переработке вещей, самовольной постройке, находке, существовании на территории города бесхозяйных вещей, в силу приобретательской давности и по иным основаниям, определенным законодательством Российской Федерации.

Право муниципальной собственности прекращается в случае гибели или уничтожения имущества; при отчуждении имущества другим лицам, в том числе при приватизации; в порядке разграничения муниципальной собственности; путем обращения взыскания на имущество по обязательствам муниципального образования в порядке, предусмотренном законом РФ или договором; по иным основаниям, предусмотренным законами РФ.

С учетом особой роли муниципальной собственности в жизнедеятельности территории законодательство часто обращалось к данному вопросу. Так, в 1990г в законе " Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" впервые появилось понятие "коммунальная собственность", в состав которой включалось имущество, создаваемое или приобретаемое органами местного самоуправления за счет принадлежащих им средств, а также имущество, передаваемое им безвозмездно другими уровнями власти и хозяйствующими субъектами Мулагаева З.З.. Способы эффективного управления муниципальной собственностью// Имущественные отношения в Российской Федерации №9 Москва2005г., стр30.. В 1991г. В законе "О местном самоуправлении в РСФСР" было закреплено понятие "муниципальная собственность", и одновременно был расширен ее состав, так началось формирование муниципальной собственности еще до принятия новой конституции Российской Федерации в 1993г О местном самоуправлении в РФ.: Закон Российской Федерации от 6 июля 1991г. N1550-1/Ведомости Совета Народных Депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1991г №29..

27 декабря 1991 года Верховный Совет РСФСР принял Постановление № 3020-1 "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"О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность…: Постановление Правительства РСФСР от27.12.1991г. № 3020-1// Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. С. 89.. (Далее - Постановление Верховного Совета РСФСР)

Это постановление было одним из наиболее существенных документов на этапе становления права муниципальной собственности. Постановление разграничило государственную собственность на три самостоятельных вида:

объекты, относящиеся исключительно к федеральной собственности;

объекты, относящиеся к федеральной собственности, которые могут передаваться в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

объекты, относящиеся к муниципальной собственности.

В приложении №3 к этому Постановлению содержался перечень объектов, относящихся к муниципальной собственности и подлежащих передаче в муниципальную собственность городов и районов. Так, из объектов недвижимости в муниципальную собственность передавались жилищный и нежилой фонд (здания и строения).

Также передавались:

встроенно-пристроенные нежилые помещения, построенные за счет 5 - и 7 - процентных отчислений на строительство объектов социально-культурного и бытового назначения;

объекты инженерной инфраструктуры городов (за исключением входящих в состав имущества предприятий), городского пассажирского транспорта, внешнего благоустройства,

предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт указанных объектов;

жилищно-эксплуатационные предприятия и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие объекты, перечисленные в данном приложении.

Надо сказать, что на сегодняшний день судебная практика по-разному решает вопрос о применении в настоящее время, названного выше Постановления Верховного Совета РСФСР.

Верховный Суд РФ указал, что "утвержденный данным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации порядок передачи имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации в настоящее время применению не подлежит", и передаваемые объекты, и процедура передачи полностью регулируются Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон №122-ФЗ) О внесении изменений….: Федеральный закон от 22.08.2004г №122-ФЗ ч. 11 и 11.1 ст. 154 // Российская газета спецвыпуск №3565 от 31.08.2004г.. Но Арбитражные апелляционные суды пришли к выводу, что Постановление Верховного Совета РФ продолжает действовать, Федеральный закон № 122-ФЗ не отменил обязанности, вытекавшие из этого Постановления, и они должны реализовываться наряду с обязанностями по передаче имущества, установленными Федеральным законом № 122-ФЗ.

В связи с этим Верховный Суд РФ признал, что субъект РФ не может в одностороннем порядке присвоить имущество, которое должно было быть передано ему по Постановлению Верховного Совета РСФСР, но не было передано, теперь необходимо руководствоваться критериями передачи имущества, установленными Федеральным законом № 122-ФЗ.

Но Арбитражный суд признал, что муниципальное образование должно принять, причем даже на основании одностороннего акта федерального органа по управлению имуществом, федеральное имущество, которое в силу этого Постановления (приложение №3), подлежало передаче в муниципальную собственность, и этого не было сделано вовремя.

Получается, что если муниципальные образования со ссылкой на Постановление Верховного Совета РСФСР в одностороннем порядке объявят какое-либо имущество из указанного в приложении № 3 своей собственностью (в порядке п.8 Постановления), то суды общей юрисдикции, скорее всего, признают это незаконным.

Если же Российская Федерация или субъект Российской Федерации передадут муниципальному образованию в одностороннем порядке (даже без их инициативы и без согласования с ними) какой-либо объект из числа названных в приложении № 3, то арбитражные суды признают это законным Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19 февраля 2007 г. по делу N 09АП-766/2007-АК; и Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 28 марта 2007 г. по делу N А41-К2-24720/06.// Справочная правовая система «Консультант плюс».

Однако процедура передачи части государственного имущества в муниципальную собственность в данном Постановлении отсутствовала.

Порядки передачи объектов государственной собственности в муниципальную, были прописаны в:

Указе Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2265 "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации"

Распоряжение Госкомимущества от 5 февраля 1993 г. № 217-р "Об упорядочении процесса учета и разграничения прав собственности на нежилые помещения" (с изменениями и дополнениями от 17 мая 1993 г).

Согласно этим документам органам местного самоуправления было предоставлено право самостоятельного утверждения перечня объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность, руководствуясь Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г. закрепила право на муниципальную собственность Шокотько М.А. Основные проблемы определения правового режима имущества находящегося в муниципальной собственности// Административное и муниципальное право», 2008г., №3..

В Законе №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 1995г было определенно, что муниципальные образования могут иметь в собственности любые виды имущества как коммерческого, так и социального назначения.

В настоящее время в Российской федерации перечень объектов муниципальной собственности устанавливает статья 50 Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон №131-ФЗ), которая закрепила радикальное исходное правило - принцип целевого назначения имущества. Теперь в муниципальной собственности может находиться имущество, предназначенное для решения публичных задач, стоящих перед местным самоуправлением. Можно сказать, имущество следует за полномочиями.

Политика государства в отношении муниципальной собственности соответствует определенной Президентом и Правительством Российской Федерации стратегии в управлении имуществом, направленной на оптимизацию объема государственной и муниципальной собственности с тем, чтобы в конечном итоге у всех уровней публичной власти осталось только то - имущество, которое необходимо для исполнения их властных полномочий.

Формирование муниципальной собственности муниципальных образований, сформированных на основе Федерального закона 131-ФЗ, связано с перераспределением и разграничением государственного и муниципального имущества. Этот процесс включает в себя два самостоятельных аспекта:

1) перераспределение имущества между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями;

2) разграничение имущества прежних муниципальных образований между новыми муниципальными образованиями разных типов - муниципальными районами, городскими и сельскими поселениями, городскими округами.

Правовую базу разграничения образуют:

1) Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ст.50, 85);

2) Федеральный закон "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ (ч.11 и 11.1 ст.154), (Далее - Федеральный закон №122-ФЗ);

3) Постановление Правительства РФ от 13 июня 2006 г. № 374 "О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации"О перечнях документов, необходимых для принятия решения…: Постановление Правительства РФ от 13 июня 2006 г. № 374//Российская газета Федеральный выпуск №4097 от 21.06.2006г., и другие нормативно-правовые акты.

Указанные акты регулируют общий порядок передачи имущества.

В отношении отдельных видов имущества - земель, лесов, водных объектов, объектов культурного наследия - установлены особые процедуры передачи.

В плане разграничения недвижимого имущества можно выделить два правовых режима:

1) обязательная передача имущества от одного органа публичной власти другому;

2) факультативная (по согласованию) передача имущества от одного органа публичной власти другому.

С имуществом, которое не предназначено для решения задач того или иного уровня публичной власти, все более или менее понятно - оно подлежит передаче другому уровню публичной власти, в компетенцию которого входит решение задач по профилю имущества, либо, если оно не входит в сферу интересов других публичных субъектов, перепрофилированию или отчуждению.

Но есть иные случаи: одно и, то, же имущество по своему целевому назначению отвечает публичным задачам, стоящим и перед органами местного самоуправления (в т. ч. органами различных типов муниципальных образований), и перед органами государственной власти РФ, и перед органами государственной власти субъектов РФ.

В этом случае передача имущества его нынешним владельцем другому публичному субъекту обязательна только в одном случае - если такое имущество уже используется органами или организациями (предприятиями и учреждениями) этого другого публичного субъекта, причем только для осуществления определенных для него публичных задач (ч.11 ст.154 Федерального закона № 122-ФЗ).

Причем следует обратить внимание, что по смыслу закона обязательность передачи включает как обязанность одной стороны передать имущество, не отвечающее ее публичным задачам, так и обязанность другой стороны принять имущество, если оно соответствует ее публичным функциям! В данном случае ни та, ни другая сторона не имеют выбора - они имеют право на волеизъявление, но содержание этого волеизъявления полностью продиктовано законом. Закон исходит из приоритета сохранения имущества в одной из публичных форм собственности перед приватизацией этого имущества. Более того, закон исходит даже из приоритета передачи имущества тому публичному субъекту, в компетенцию которого входит решение задач по профилю имущества, перед перепрофилированием имущества.

Таким образом, муниципальные образования имеют право требовать передачи и в то же время не могут отказываться от передаваемого им федерального или регионального имущества в следующих двух ситуациях:

1) если такое имущество может находиться исключительно в собственности этого муниципального образования - т.е. не может находиться в собственности РФ или субъекта РФ (не соответствует их задачам) и может находиться в собственности муниципального образования (независимо от того, что оно может находиться и в частной собственности!)

2) если имущество может находиться в федеральной или региональной собственности, но оно используется муниципальными органами или организациями на момент передачи.

Аналогично и Российская Федерация, и субъекты Российской Федерации имеют право требовать передачи, и в то же время не могут отказываться от передаваемого им муниципальными образованиями имущества.

Вместе с тем, Федеральный закон от 29.12.2006г. № 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 29.12.2006г. № 258-ФЗ// Собрание законодательства РФ от 01.01.2007г. №1(1ч) , ст. 21. Российская газета №297 от 31.12.2006г. дополнил статью 50 федерального закона №131-ФЗ положением, согласно которому в собственности муниципальных образований также может находиться имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых, предоставлено федеральными законами, которые не относятся к вопросам местного значения.

Федеральный закон от 18.10.2007г №.230-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" установил также, что в муниципальной собственности может находиться имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления. Речь идет о передаче на основе соглашений, части полномочий, органов местного самоуправления поселений, органам местного самоуправления муниципальных районов О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 18.10.2007г №.230-ФЗ//Собрание законодательства РФ 22.10.2007г. №43 ст5084, Российская газета № 237 от 24.10.07..

В то же время специальный федеральный закон, устанавливающий особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества, не принят, хотя необходимость его принятия закреплена в ч.6 ст.50 Федерального закона №131-ФЗ.

Получается, что проблемы возникают и решаются в суде, причем на защиту своих интересов в судебном порядке муниципалитетам приходится расходовать финансовые, трудовые, временные ресурсы, в то время как для эффективного управления имуществом необходимы четкие и понятные правовые нормы, а не судебные решения. Но пока только судебным толкованием устраняется противоречивость и двусмысленность указанного законодательства.

Пожалуй, одним из самых значимых судебных решений в сфере формирования муниципальной собственности является Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О. Определение Конституционного суда РФ от 02.11.2006№540-О //Справочная правовая система «Консультант плюс» На его основе можно сделать вывод о том, что муниципальные образования, заинтересованные в приобретении имущества, могут не признавать перечень, содержащийся в ч.2. - 4 ст.50 Федерального закона № 131-ФЗ, закрытым. То есть согласно данному судебному решению в муниципальной собственности может находиться любое имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, независимо от его упоминания в ч.2, 3, 4 ст.50 Федерального закона №131-ФЗ.

Однако по этому Закону (ч.5 ст.50) не предусмотренное ст.50 имущество подлежит отчуждению либо перепрофилированию в срок до 1 января 2009 г.

Эта коллизия между Законом и судебным толкованием его норм не только усложняет работу муниципалитетов, но и, скорее всего, станет причиной того, что указанный срок будет нарушен. Соответственно возникает объективная необходимость, как в увеличении срока, так и в приведении положений Закона № 131-ФЗ в соответствие с конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом РФ Щепачев В.А. Проблемы регулирования имущественных правоотношений с участием органов местного самоуправления//Конституционное и муниципальное право №18 от27.08.2008г. .

Интересно отметить, что органы местного самоуправления ряда муниципальных образований считают, что нет необходимости устанавливать дополнительные виды имущества, которые могут находиться в муниципальной собственности, а важно эффективно использовать уже находящееся в муниципальной собственности имущество.

Это - Ребрихинский район Алтайского края, Светлогорский городской округ Калининградской области, Совет муниципальных образований Смоленской области и другие.

Очевидно, что муниципальная собственность должна служить интересам комплексного социально-экономического развития муниципального образования, получения налоговых доходов местного бюджета, роста экономического потенциала территории. В связи с этим полагаем, что перечень муниципального имущества, возможно, привести в большее соответствие с вопросами местного значения, основываясь при этом на принципе его эффективного использования О некоторых проблемах правового регулирования и правоприменительной практике реализации имущественных отношений в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления: официальный сайт Сообщество финансистов России. Финансисты муниципальных образований http: //sfr.krd.ru/www/sfr.nsf/webdocs/ (Дата обращения 15.03.2010г.) .

Вместе с тем, в пределах установленного перечня муниципального имущества органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать, какие объекты муниципальной собственности необходимы им для решения соответствующих вопросов местного значения.

Таким образом, важное значение, для формирования муниципальной собственности имеет процесс разграничения объектов собственности между уровнями публичной власти, а также между муниципальными образованиями.

В настоящее время основными проблемами, возникающими в сфере формирования и управления муниципальной собственностью, являются как недостаточное правовое регулирование имущественных отношений в указанной сфере, так и неэффективное управление муниципальным имуществом. Органам местного самоуправления необходимо активно применять новые рыночные механизмы для эффективного использования муниципального имущества, привлекать частный бизнес для предоставления социально-бытовых услуг населению, используя в этих целях, в частности, концессионные соглашения.

Постоянные изменения, вносимые в федеральное законодательство, не позволили муниципалитетам в соответствии с решаемыми ими вопросами местного значения своевременно провести инвентаризацию и составить перечни передаваемого в собственность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации имущества.

Глава 2. УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

2.1 Объекты и методы управления муниципальным имуществом

Муниципальная экономика в последние годы стала одним из предметов пристального внимания экономистов и управленцев. Не угасает интерес к вопросам построения единого методологического подхода к управлению муниципальной собственностью. Муниципальная собственность - один из основных объектов расходования средств местных бюджетов. Но эти расходы не покрываются за счет средств, получаемых от её использования. Поэтому муниципальная собственность за редким исключением нерентабельна.

Органы местного самоуправления (сельские, районные, городские и областные советы и их исполнительные органы) в настоящее время являются естественными монополистами-собственниками на рынке объектов недвижимости, контролирующими не менее 70% рынка.

Причиной сохранения монополии является неупорядоченность и сложность процедуры оформления прав на застройку земельных участков. Необходимо еще до начала строительства получить многочисленные согласования с различными подразделениями администрации и муниципальными предприятиями. Добавим к этому требование предварительной оплаты многочисленных сборов и услуг, уровень которых заранее неизвестен, устанавливается “по ходу” оформления сделки и зачастую носит характер натурального оброка (за свой счет построить что-то или проложить коммуникации, которые затем безвозмездно передаются на баланс муниципальных предприятий).

В результате складывается неравенство экономических условий деятельности, ограничивается свободный доступ к земле и нарушается нормальный ход воспроизводства недвижимости.

В общественном сознании недвижимость все еще отождествляется с "даровым благом, всеобщим бесплатным достоянием".

Население еще не осознало, что вместе с получением прав владения, пользования и распоряжения собственностью, оно стало не только непосредственным и равноправным участником рыночных отношений (со всеми присущими им рисками), но и приобрело обязанности по содержанию недвижимости. Власти же чаще рассматривают недвижимость как объект дополнительных затрат, оправдывающих сохранение межбюджетных трансфертов, а не как инвестиционный капитал.

Таким образом, органы местного самоуправления, являясь монопольным собственником на рынке объектов недвижимости, не обладают полной, объективной информацией о своей собственности и ее рыночной стоимости.

Положительным является то, что в сфере управления муниципальным имуществом некоторые города, а в частности г. Пермь достаточно эффективно использует программные продукты, которые позволяют проводить анализ всего объема имущества, а также исполнения заключенных договоров аренды, купли продажи безвозмездного пользования, договоров на завершение строительства.

Основной целью организации учета объектов, находящихся в собственности муниципалитетов, является обеспечение прозрачности информации об активах и результатах деятельности объектов собственности, регулярной оценки эффективности сохранения указанных объектов в муниципальной собственности, расширения доступа частных инвесторов на рынок муниципальной собственности.

Для реализации указанной цели необходимо провести инвентаризацию имущества, в том числе в отношении организаций, доли уставного капитала которых принадлежат муниципалитетам.

Далее разработать и принять положение о раскрытии информации о собственности муниципального образования, в том числе по отдельным объектам собственности, а также порядок оценки независимыми организациями рыночной стоимости объектов, находящихся в собственности муниципального образования.

В ряде муниципальных образований (Братск, Новосибирск, Андреевское сельское поселение Пермского края, Славянское городское поселение Приморского края и других) инвентаризация недвижимого имущества и постановка его на реесторный учет завершены.

Однако в большинстве муниципальных образований существуют проблемы, связанные с отсутствием средств в местных бюджетах для инвентаризации, а также нет достаточного правового регулирования для учета имущества казны и правоустанавливающих документов, в том числе на бесхозяйные объекты недвижимости.

Кроме того, значительна величина государственной пошлины при регистрации права собственности на объекты недвижимости (например, 7500 руб. за регистрацию права хозяйственного ведения для одного МУПа).

Так, ориентировочные затраты на паспортизацию объектов недвижимости в муниципальных образованиях Гагаринского района Смоленской области составляют 16 млн. руб. При этом на большую часть объектов недвижимости отсутствует техническая документация и не проводилась даже первичная инвентаризация.

В целях ускорения процесса разграничения имущества, а также повышения эффективности его использования было бы целесообразно введения упрощенного порядка оформления права муниципальной собственности на имущество, приобретенное муниципальными образованиями в ходе его разграничения, а также компенсацией затрат на его регистрацию за счет средств федерального бюджета О некоторых проблемах правового регулирования и правоприменительной практике реализации имущественных отношений в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления официальный сайт Сообщество финансистов России Финансисты муниципальных образований, (Дата обращения10.02.2009г.).

Таким образом, исследование методов эффективного управления объектами муниципальной собственности и создание информационной базы учета недвижимости является весьма актуальным для муниципалитетов.

Основой для системы управления муниципальной собственностью является разработка развернутой классификации недвижимого имущества, под которой понимается распределение объектов недвижимости на однородные группы на основании общих существенных признаков, определяющих содержание и характер управленческих решений относительно объектов недвижимости.

Особенностью Российской Федерации, является то, что имеется много все еще не приватизированной недвижимости, из которой можно извлекать доход за счет аренды или продажи. В странах с рыночной экономикой, местные органы власти не имеют такого количества собственности, потому что многие услуги, оказывавшиеся при социализме государством, там традиционно оказывались частным сектором. Можно условно классифицировать все объекты муниципальной собственности на три группы, определенные ниже. Данная классификации впервые была введена в городе Денвере, штат Колорадо, США.

Классификация покрывает только недвижимое имущество, так как предполагается, что движимое имущество, как правило, входит в имущественные комплексы с недвижимостью и поэтому разделяет ее судьбу.

Она ни в коем случае не является самоцелью, однако она нужна для того, чтобы выработать различающиеся бюджетные и договорные политики для каждой группы.

Другими словами, классификация - это основа для дальнейших шагов по финансированию и содержанию объектов, итак объекты можно классифицировать по группам:

Группа "А", "Основные объекты" - объекты, используемые для обеспечения функций управления и жизнеобеспечения муниципального образования. Например, само здание исполнительного органа местного самоуправления и объекты инженерной инфраструктуры могут быть отнесены к этому типу.

Объекты, связанные с предоставлением тех услуг, которые государственное законодательство или местное сообщество определяют в качестве обязательных. Так, образовательные школы, объекты для оказания базовых медицинских услуг и объекты базовой инженерной инфраструктуры (дороги, каналы, водопроводные линии) часто рассматриваются как относящиеся к этой группе. В то же время, рекомендуется не включать в данную группу такие объекты, как учреждения системы высшего образования (филиалы университетов, колледжи), специализированных образовательных (например, музыкальные школы) и специализированных медицинских услуг (кардиологическая клиника), которые выходят за рамки обязательного списка услуг, являющихся обязанностью властей муниципального образования.

Группа "Б" "Дополнительные объекты" - объекты, используемые для осуществления функций и услуг, не включенных в список обязательных, но признаваемых местным самоуправлением в качестве социально или политически важных.

Примеры объектов из этой группы - здания и помещения, используемые для оказания специализированных медицинских услуг, городские парки.

Такие объекты не являются жизненно необходимыми для функционирования муниципального образования, и в связи с тем, что местный бюджет ограничен, такие объекты не финансируются в полной мере.

Группа "В" "избыточные объекты" - объекты, используемые для осуществления тех функций и услуг, которые не были включены ни в перечень обязательных, ни в перечень социально или политически важных.

К этой группе следует отнести все остальные объекты, в частности, имеющиеся коммерческие и нежилые объекты.

Другое важное обстоятельство, связанное с применением данной классификации на практике, состоит в том, что разделение объектов между группами "Б" и "В" является местным политическим решением, и оно может быть разным в разных муниципальных образованиях.

Например, один муниципалитет может решить, что он обязан оказывать поддержку плавательному бассейну или кинотеатру, и отнесет их к группе "Б", а другой муниципалитет решит, что он не обязан поддерживать такие объекты, и отнесет их к группе "В".

Так что надо быть готовыми к появлению различий в подходах муниципалитетов к их собственности.

Полезно также иметь в виду, что ситуация с муниципальной собственностью динамична, так как потребности населения в общественных услугах и возможности муниципального образования меняются со временем, да и местная политика в данной сфере тоже может меняться. Поэтому классификация объектов по трем группам может со временем видоизменяться, и объекты будут переходить из группы в группу.

Что практически надо сделать, чтобы разработать классификацию объектов муниципальной недвижимой собственности?

1. Провести полную и четкую инвентаризацию всех объектов недвижимости, включая все дополнительные и вспомогательные помещения.

2. Составить список функциональных обязанностей муниципального образования, основанный на законе и на понимании руководства, какие из обязанностей действительно должны быть их функциями. Поскольку законодательство до сих пор недостаточно четко предписывало, какие функции местного самоуправления являются обязательными, какие дополнительными, то эти решения во многом остаются на усмотрение органов местного самоуправления.

3. Составить инвентаризационный перечень всех объектов с указанием той функциональной группы, к которой относится каждый объект.

4. Исходя из реальной практики, обозначить финансовые источники содержания и эксплуатации каждого объекта.

5. Сверить, соответствуют ли друг другу предлагаемая классификация каждого объекта и источники финансирования его содержания и эксплуатации. Каганова О, Тян В., Унделанд Ч., Мамбетова А. и др. Управление коммунальной собственностью города. Токмок. Учебное пособие изд. М.: Инфра - М 2001г.-33 с.

Анализируя эти задачи видно, что для их решения нужны финансовые, временные и трудовые ресурсы.

Поэтому, прежде чем ожидать положительного результата от использования муниципального имущества, органы местного самоуправления и уполномоченные органы должны проделать немалую работу, для того чтобы стать полноправным собственником и распоряжаться имуществом с точки зрения эффективности.

2.2 Способы управления муниципальной собственностью

Существуют четыре основных способа ведения муниципального хозяйства:

прямое управление;

муниципально-подрядная система;

муниципально-арендная система;

муниципальная концессия.

Прямое управление

При прямом управлении муниципалитеты осуществляют непосредственное руководство муниципальными предприятиями и муниципальными учреждениями.

Уточним, за какими организациями, и на каких правах закрепляется муниципальная собственность.

Гражданским кодексом предусмотрено создание муниципальных предприятий в форме унитарных предприятий, которые не наделены правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Унитарные предприятия могут основываться на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Но на праве оперативного управления создаются только федеральные казенные предприятия, поэтому муниципальные унитарные предприятия могут быть основаны на праве хозяйственного ведения.

Владение, пользование и распоряжение имуществом, принадлежащим на праве хозяйственного ведения, ограничено правом контроля со стороны собственника (муниципального образования в лице органов местного самоуправления) за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. А также правом собственника на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении созданного им предприятия и запретом на распоряжение имуществом без согласия собственника.

Органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные учреждения и закреплять за ними имущество, находящееся в муниципальной собственности. Особенности правового положения закрепленного имущества, за муниципальным учреждением состоят в следующем.

При наступлении ответственности учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. Но и собственник в лице органов местного самоуправления при недостаточности денежных средств у учреждения несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения.

В соответствии со статьей 296 Гражданского кодекса Российской Федерации имущество принадлежит учреждению на праве оперативного управления. В связи с этим собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете, но если собственником, предоставлено право учреждению осуществлять деятельность приносящую доходы, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

В качестве примера создания в современных условиях муниципального учреждения можно привести деятельность администрации г. Перми, в мэрии разработали новую схему управления муниципальными парками.

Создано автономное муниципальное учреждение "Городской парк культуры и отдыха". Созданием муниципального учреждения городские власти хотят заменить арендные отношения, с помощью которых парки управляются сейчас.

"Это не та форма взаимоотношений, которая в интересах жителей города. Обязанность арендаторов заключается во внесении платежей. Арендатор платит деньги и, как любой предприниматель, заботится и о получении прибыли. Для парков же мы считаем важным сохранить красоту территории. А с тем количеством увеселительных заведений, которые находятся сейчас там, это сделать сложно", - отметила зам. главы администрации г. Перми Надежда Кочурова.

Роман Залога, учредитель ООО "Play day" (управляет развлекательным комплексом в ТРК "Семья"), отметил, что муниципальные зоны отдыха требуют серьезных инвестиций. На дорогие аттракционы, по его мнению, у администрации может просто не хватить денег. "Найдут ли еще в мэрии профессиональных управляющих зонами отдыха. Туда сложно привлечь инвесторов, поскольку парки работают короткий сезон, и чтобы окупить вложения, нужно очень большое время", - отметил господин Залога. По его мнению, использование городских парков как простых зон отдыха невыгодно.

"Это не приносит денег, а парки надо на что-то содержать. Невыгодно владеть участками земли в центре города, которые не приносят прибыль. Рано или поздно придет инвестор, который может выкупить эти площади", - заключил эксперт Парк муниципального периода.: официальный сайт Туристические ресурсы Пермского края http: //www.permtourism.ru/news/2008-07-30-360 (Дата обращения15.02.2009г.) .

Здесь можно добавить, только что правы обе стороны, и отметить, что в данном случае муниципальное образование отказывается от возможности поступления в бюджет арендных платежей, но получает возможность прямого управления муниципальным имуществом.

Теперь несколько слов о преимуществах и недостатках прямого управления.

Преимуществами создания муниципального унитарного предприятия являются, получение дохода в долгосрочном периоде в виде отчислений от чистой прибыли и платы за пользование муниципальным имуществом, возможность решения задач социально - экономического развития территории.

Так же, в рамках этого метода управления муниципальные образования могут выступать учредителем хозяйственных обществ.

При наличии в стране более 24 тыс. муниципальных образований, около 20 тыс. из которых являются сельскими поселениями, небольшие муниципальные образования могли бы в полной мере реализовать свои полномочия на основе межмуниципального сотрудничества, посредством создания межмуниципальных хозяйственных обществ, для совместного решения вопросов местного значения.

Правовые основы участия муниципальных образований в хозяйственных обществах определяются гражданским кодексом Российской Федерации, федеральными законами "Об обществах с ограниченной ответственностью", "Об акционерных обществах"

К преимуществам хозяйственных обществ относят:

возможность привлечения стороннего капитала в деятельность предприятия за счет продажи долей или пакетов акций;

ограничение ответственности муниципального образования по долгам хозяйственного общества только вкладом в уставный капитал;

наличие органов управления, в которых участвует учредитель (муниципальное образование);

возможность нормативного регулирования процедуры увольнения руководителя;

возможность стимулирования работы управленческого персонала к повышению эффективности деятельности предприятия.

Уточним, что основными критериями выбора той или иной формы использования имущества является значимость объекта для решения вопросов местного уровня и эффективность различных форм использования с точки зрения собственника Маркварт Э., Савранская О., Стародубская И., Рекомендации по формированию экономических и финансовых основ МСУ/Э/Под общей редакцией Э.Маркварта. М., 2004г..

Российский ГК РФ для всех случаев вещных прав не собственников ограничился правом хозяйственного ведения и правом оперативного управления.

Право хозяйственного ведения используется для обозначения объема вещных прав унитарного предприятия на закрепленное за ним государственное или муниципальное имущество (ст. 294 ГК). По структуре своей оно представляет собой «слепок» (или, выражаясь словами Е.А. Суханова, прототип) с права собственности, поскольку в его содержание включаются те же правомочия владения, пользования и распоряжения. Все, как и прежде, сводится к пределам осуществления этих правомочий, способам их возникновения и прекращения, а также к вещным правомочиям, сохраняющимся у собственника.

Наличие этого права, по мнению Е.А. Суханова, свидетельствует о неразвитости российского гражданского законодательства и связано с наличием огосударствленной, планово-регулируемой экономики. В нормальных рыночных отношениях участниками всегда являются собственники: граждане, включая индивидуальных предпринимателей, товарищества и общества, кооперативы и т. д. Сохранение в нашем имущественном обороте «предприятий» и «учреждений» — несобственников, по его мнению, свидетельствует о переходном характере этого оборота, обусловленном, в свою очередь, переходным характером самой экономики, «неизбежно, но временно и в модифицированном виде сохраняющей определенные элементы прежней хозяйственной системы».

Один из основных недостатков права хозяйственного ведения (вещно-правовой конструкции предпринимательской деятельности публичного образования) «состоит в значительных возможностях злоупотребления такими организациями (а точнее говоря, их органами) предоставленной им собственником экономической свободой, используемой отнюдь не в интересах собственника и даже не в интересах такой организации, а с целью передачи имущества собственника в частный сектор на убыточных для собственника условиях. Именно поэтому право хозяйственного ведения ни по названию, ни по содержанию уже не является «полным», близким к праву собственности».

Собственник (муниципальное образование), во-первых, обладает правом принятия решения о создании предприятия и, следовательно, о закреплении за ним своего имущества на праве хозяйственного ведения. Последнее, впрочем, должно рассматриваться и как самостоятельное вещное правомочие распоряжения, поскольку муниципальное имущество и в дальнейшем может передаваться в оперативное управление созданного муниципального предприятия.

Во-вторых, собственник определяет предмет и цели деятельности муниципального предприятия как при его создании, так и в последующем, принимая решение об утверждении (изменении) его устава. Таким образом, муниципальное образование (органы местного самоуправления) устанавливает объем (общие пределы) правомочий унитарного предприятия.

В-третьих, собственник сохраняет за собой право контроля за сохранностью имущества и использованием его по назначению.

В-четвертых, собственник обладает правом реорганизации унитарного предприятия, изменяя тем самым уже установленный объем правомочий на закрепленное имущество.

В-пятых, у собственника имеется право назначения директора унитарного предприятия, т. е. выбора лица, на которого возлагается ответственность за осуществление правомочий хозяйственного ведения. Право назначения включает в себя и право увольнения данного руководителя.

В-шестых, муниципальное образование имеет право ликвидировать унитарное предприятие и вернуть в казну муниципальное имущество, либо распорядиться им иным образом (передать другому унитарному предприятию, муниципальному учреждению или приватизировать).

В-седьмых, за собственником признается право на получение части прибыли от использования муниципального имущества. Данное право можно было бы счесть правом обязательственно-правового характера, если бы не особенности учреждения муниципальных предприятий и реализации данного права. Нормативы такого рода отчислений устанавливаются в административном порядке, они учитываются при формировании местного бюджета в составе доходной его части и уплачиваются в порядке, установленном для уплаты местных налогов. Таким образом, отношения по уплате муниципальными предприятиями в местный бюджет части прибыли аналогичны налогу на прибыль, установленному для коммерческих юридических лиц. Односторонний характер этого права свидетельствует скорее в пользу его вещно-правовой природы.

По мнению Е.А. Суханова, это право предполагает согласование размера прибыли, изымаемой у унитарного предприятия его собственником. Он считает, что она либо может быть прямо определена в уставе унитарного предприятия, либо может быть согласована с ним иным образом. Он не решился употребить здесь термин «договор», поскольку ГК РФ не предусматривает необходимости его заключения с унитарным предприятием. Тем не менее, здесь между строк читается намек на гражданско-правовую природу данного права. Думается, для этого нет оснований. Вещное право собственника на получение дохода от вещи реализуется здесь вне гражданского оборота и не гражданско-правовыми способами.

Муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с ГК РФ (ст. 294). Общие ограничения правомочий унитарного конкретного предприятия по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом определяются предметом и целями его деятельности, закрепленными в уставе.

Специальные ограничения права хозяйственного ведения, закрепленные в ГК, касаются недвижимого имущества и сводятся в общем случае к тому, что предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество; не вправе сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника (п. 2 ст. 295 ГК).

Частные случаи специальных ограничений правомочий унитарного предприятия могут устанавливаться законом и иными нормативными актами. Эти ограничения могут относиться к любому имуществу, закрепленному за унитарным предприятием: как к недвижимому, так и к движимому. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, говорится в ч. 2 п. 2 ст. 295 ГК, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами

Специальные случаи ограничений права хозяйственного ведения, о которых упоминается в ГК, относятся, таким образом, исключительно к праву распоряжения и не касаются двух других правомочий. По-видимому, это дало основание Е.А. Суханову утверждать, что ГК не дает оснований для произвольного ограничения правомочий унитарного предприятия по владению и пользованию закрепленным имуществом. Во всяком случае, настаивает он, подобные ограничения не могут устанавливаться на уровне подзаконного правового акта.

Это суждение представляется чрезмерно категоричным. Во всяком случае до тех пор, пока в нем не будет уточнено, что следует понимать под произвольным ограничением. И в любом случае ограничение на уровне подзаконного акта нельзя считать произвольным. И в нормативных актах органов местного самоуправления, и в уставах муниципальных предприятий могут устанавливаться ограничения правомочий владения и пользования, и эти ограничения нельзя считать неправомерными до тех пор, пока они не входят в противоречие с законом и, прежде всего, с ГК РФ. Муниципальному предприятию может запрещено использовать муниципальное имущество в тех или иных целях, тем или иным образом, противоречащим интересам муниципального образования. И такие запреты, пока они основаны на соблюдении компетенции органов, управляющих муниципальной собственностью, и выражаются в соответствующих правовых формах, невозможно признавать произвольными и незаконными.

Иное дело изъятие и перераспределение имущества, предоставленного муниципальному предприятию на праве хозяйственного ведения. Нормы ГК РФ ничего об этом прямо не говорят, но сопоставление ст. 295 и 296 дает основание для такого вывода, поскольку для собственника по отношению к унитарному предприятию не предусмотрено право изъятия имущества, а по отношению к учреждению такое право ему предоставлено. В то же время здесь не приходится говорить о произвольном лишении учреждения предоставленного ему имущества. Закон допускает возможность изъятия только излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению имущества. А это означает, что у учреждения существуют минимальные юридические гарантии против произвольного решения органов местного самоуправления. Его право на изымаемое имущество в этом случае подлежит судебной защите, как и право хозяйственного ведения.

Следовательно, можно утверждать, что произвольное ограничение, равно как и лишение права хозяйственного ведения недопустимы в той же мере, что и ограничения, и лишения любого другого гражданского права, в том числе и права оперативного управления. Под произволом здесь можно понимать незаконный акт, в основе которого лежит усмотрение лица, совершающего этот акт.

Но вернемся к вопросу о перераспределении имущества унитарных предприятий. Сравнительное логическое толкование ст. 294, 295 и 296 ГК РФ казалось бы убеждает в незаконности таких действий, даже если изъятие имущества у муниципального предприятия будет оформлено решением представительного органа местного самоуправления. Однако такой вывод будет справедлив, если мы признаем, что данным актом будет нарушен принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела, если управление муниципальным имуществом, находящимся на балансе у муниципального предприятия, будет считаться его частным делом.

Право оперативного управления служит средством реализации права муниципальной собственности: имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии со ст. 294 и 296 ГК РФ. В основе этого права лежит идея «заведывания», «управления» частью муниципального имущества, но не идея коллективной собственности, что было характерно для права «полного хозяйственного ведения» предприватизационного периода или периода так называемой «дикой приватизации». Муниципальное образование связано в отношении муниципального предприятия только законом и им же самим установленными ограничениями. Дело, таким образом, заключается в соблюдении прав муниципального предприятия, признаваемых законом и муниципальным образованием. Закон прямо не запрещает изъятия имущества у унитарного предприятия, но требует установления любых ограничений его прав на уровне нормативного акта (ст. 295 ГК).

Перераспределение муниципального имущества, в том числе путем изъятия его у одних унитарных предприятий и передачи другим унитарным предприятиям или даже учреждениям, не только целесообразно, необходимо, но и принципиально допустимо в силу признания за муниципальным образованием права собственности на это имущество. Собственник, гласит ст. 209 ГК, вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Вместе с тем, это право сегодня может законно осуществляться с помощью сложных процедур реорганизации и ликвидации унитарного предприятия. Представляется необходимым в этой связи установить на уровне федерального закона основания и порядок изъятия имущества у унитарных, в том числе муниципальных предприятий, с тем чтобы придать этим действиям законный характер и обеспечить защиту прав унитарных предприятий от незаконных действий органов местного самоуправления.

Право оперативного управления является юридической конструкцией вещных прав финансируемых собственником учреждений и казенных предприятий. В соответствии со ст. 296 ГК они осуществляют в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им.

Реальный объем правомочий конкретного учреждения таким образом определяется собственником имущества с учетом гораздо большего числа ограничивающих факторов. Право оперативного управления предоставляет возможности ограниченного владения и пользования муниципальным имуществом. О правомочии распоряжения можно говорить чисто гипотетически, допуская, во-первых, потребление закрепленного имущества для целей деятельности учреждения, во-вторых, распоряжение выделяемыми по смете денежными средствами. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Более того, у собственника по отношению к имуществу, закрепленному за учреждением, сохраняются более широкие вещные правомочия, позволяющие ему изымать во всякое время это имущество без ликвидации либо реорганизации учреждения.

Ограничивая содержание, пределы и способы реализации права хозяйственного ведения и права оперативного управления, гражданское законодательство предоставляет его обладателю известные гарантии. Собственник, в частности, не вправе изъять его у предприятия без его согласия, иначе как только ликвидировав либо реорганизовав это предприятие.

У субъекта права оперативного управления собственник-учредитель вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Однако изъятие имущества у такого лица возможно лишь в этих трех предусмотренных законом случаях, а не по усмотрению собственника.

И право хозяйственного ведения, и право оперативного управления как два «стандарта» вещных прав муниципальных юридических лиц не в состоянии охватить всего многообразия интересов, возникающих при опосредованной реализации права муниципальной собственности. Существуют такие виды муниципального имущества, предоставление которого унитарным предприятиям только по форме носит характер закрепления на праве хозяйственного ведения. По существу же оно мало чем отличается от права оперативного управления. Например, закрепление на балансе жилищно-эксплуатационных организаций объектов муниципального жилищного фонда дает последним не больше прав на это имущество, чем муниципальному учреждению на объекты ведомственного муниципального жилищного фонда. В соответствии со ст. 7 Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г. на такое имущество распространяется одинаковый правовой режим муниципального жилищного фонда. Во всяком случае обращать взыскание на такое имущество по долгам муниципального предприятия нельзя, предметом залога по его обязательствам оно служить не может, даже с согласия собственника, отчуждение такого имущества допускается только по правилам, установленным особым законом. Здания и сооружения, отнесенные к памятникам истории и культуры, особо охраняются законом и предоставляются муниципальным унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения с дополнительными ограничениями правомочий владения, пользования и распоряжения.

Особенностью правового положения учреждения является возможность осуществления им «приносящей доходы» (т. е. предпринимательской) деятельности в соответствии с учредительными документами, т. е. с закрепленным в них разрешением собственника. Правом оперативного управления такая ситуация не охватывается. Учреждения в определенных рамках могут заниматься приносящей доходы деятельностью, что влечет появление у них особого права на полученное таким образом имущество, которое, по мнению Е.А. Суханова, также можно квалифицировать как право хозяйственного ведения (п. 2 ст. 298 ГК).

Полученные от ведения такой деятельности доходы и приобретенное за их счет имущество поступают в «самостоятельное распоряжение» учреждения и учитываются им на отдельном балансе (п. 2 ст. 298 ГК).

В современных условиях наличие такой нормы во многом объясняется неспособностью обеспечить полное финансирование собственником всех необходимых потребностей созданного им учреждения и вызванной этим необходимостью ограниченного участия учреждений-несобственников в имущественном обороте в качестве, близком к роли унитарных предприятий. Хотя, наверное, не стоит категорично утверждать, что оказание таких услуг несовместимо со статусом муниципального (государственного) учреждения. Так или иначе, но учреждение в результате получает два вида имущества, правовой режим которых по определению ГК различается и даже оформляется по-разному.

Одна часть имущества учреждения, полученная им от собственника и приобретенная за счет денежных средств, выделенных ему по смете, находится у него на праве оперативного управления. Правовой режим другой части, «заработанной» самим учреждением, подлежащей учету на отдельном балансе, не ясен. Во всяком случаев ГК сам его не определяет.

Муниципально-подрядная система.

При муниципально-подрядной системе строительство и выполнение определенных функций ведется не службами муниципалитета, а временно нанимаемыми на конкурсной основе частными подрядчиками, получающими часть прибыли. Подрядная система играет очень важную роль в современных муниципальных хозяйствах, однако ее эффективное применение требует соблюдения определенных принципов и правил, строгой системы учета и контроля.

В российской Федерации этот метод регулируется Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ//Собрание законодательства РФ от 22.10.2007г., российская газета №237 от 24.10.2007г..

В Пермском крае Губернатором подписано распоряжение №99-р от 28.03.2006г. "Об официальном сайте Пермской области для публикации информации о размещении заказов", где определен адрес официального сайта в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд области - goszakaz. perm.ru. Также в Пермском крае разработаны другие нормативные документы касающиеся муниципального заказа.

Муниципально-арендная система

Следующая форма распоряжения муниципальной собственностью это передача в аренду муниципального имущества.

Применяется не с целью избавления органов местного самоуправления от расходов по эксплуатации имущества, а лишь при условии невозможности распорядиться муниципальным имуществом более выгодным образом.

Муниципальное имущество на определенный срок сдается в аренду частным лицам. При этом муниципалитет на срок аренды полностью отказывается от доходов, получаемых от использования сдаваемого имущества в обмен на фиксированные, регулярно уплачиваемые арендатором платежи. Арендатор обычно занимается деятельностью, не связанной с выполнением поручений местных органов власти по решению тех или иных вопросов местного значения, что снижает возможности муниципального регулирования.

Преимуществами передачи в аренду являются появление стабильного источника доходов и возможность использования объектов недвижимости в будущем для развития муниципального образования. Недостатками аренды считаются потеря возможных доходов в виде земельного налога, при фиксированной ставке возможны потери от инфляции.

Обладая большим, чем у любого другого собственника на данной территории объемом ликвидного имущества, муниципалитет способен диктовать свои условия рынку:

сдерживать рост и разброс цен, задавать уровень корректности и стабильности договоров, снижать уровень произвола в отношении арендаторов со стороны частных владельцев недвижимости и т.д.

При заключении договоров аренды, уполномоченные, на то органы местного самоуправления вступают на поле гражданско-правовых отношений, где действуют принципы свободы договора и равенства его участников. Но предоставить муниципальным чиновникам право вести эксклюзивные переговоры об условиях договора аренды (сроках, цене и т.д.) невозможно.

Олицетворяя собой публичную власть, органы местного самоуправления обязаны:

регламентировать свою деятельность нормативно-правовыми актами;

действовать в интересах всех членов местного сообщества;

обеспечивать гласность и прозрачность своей деятельности.

Отсюда вытекает необходимость разработки местного нормативно-правового акта о порядке передачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, утверждения его местным представительным органом власти и доведения его до сведения всех заинтересованных лиц через средства массовой информации.

Но действия чиновников не всегда соответствуют прописанным обязанностям и в качестве примера можно привести следующее:

"Как рассказали корреспонденту "Российской газеты" в прокуратуре Пермского края, проведение целевой акции вызвано тем, что в этом году (2008г) выявлены многочисленные факты незаконной приватизации или неправомерной сдачи в аренду госимущества.

К примеру, в Добрянке несколько лет назад городское управление имущественных отношений бесплатно передало акционерному обществу "Добрянская топливно-энергетическая компания" 41 объект муниципального имущества. В итоге практически все городские теплосети оказались в частных руках. От этого пострадали в первую очередь жители города, так как тариф на тепло вырос, а местные власти утратили контроль над коммунальным хозяйством.

После смены руководства в Добрянке новые власти попытались вернуть объекты теплоснабжения в муниципальную собственность, но их попытка не увенчалась успехом. Тогда чиновники обратились за помощью в прокуратуру. Изучив все документы, надзорная инстанция пришла к выводу, что имущество незаконно изъято из ведения муниципального управления жилищного хозяйства.

Прокуратура опротестовала прежнее решение городских властей в арбитражном суде. Но в ходе судебных разбирательств, длившихся около двух лет, у большей части муниципального имущества изменилась форма собственности. Объекты были раздроблены на несколько предприятий, а часть, наоборот, объединена. Как результат, из 41 учреждения осталось три.

Однако, несмотря на это, в текущем году арбитражный суд принял решение о возврате сохранившихся предприятий в муниципальную собственность.

Кроме того, ОАО "ДТЭК" обязано выплатить местным властям около девятнадцати миллионов рублей в качестве компенсации за несохранившиеся коммунальные объекты.

Помимо Добрянки, нарушения при сдаче муниципального имущества в аренду, передачу в безвозмездную собственность в этом году были установлены прокуратурой в Верещагинском, Еловском, Ильинском, Очерском, Чернушинском, Пермском, Кочевском, Куединском, Октябрьском и Уинском районах края.

В сентябре в Косинском районе надзорной инстанцией выявлены факты, когда часть муниципальных помещений сдавалась в аренду различным бизнесменам, но плата за это в бюджет не поступала или вносилась с большим опозданием. После вмешательства прокуратуры ситуация исправилась"

Начавшаяся проверка затронет не только местные власти. Будет проверена работа всех учреждений, ведающих федеральным и краевым имуществом Бахарев К. Аренда по правилам //Российская газета Пермский край № 4756 от 23.09.2008г.

Что касается Октябрьского муниципального района, то на момент написания дипломной работы, публично опубликованных фактов нарушения законодательства нет.

Конечно, для арендаторов умеренные цены, стабильность и предсказуемость условий аренды, открытые конкурсы на право аренды, выявляющие истинную стоимость объектов аренды, имеет особое значение. Именно благодаря этим факторам предприниматели охотнее арендуют муниципальную недвижимость, чем такую же частную. Но местные органы власти не должны забывать о том, что они должны действовать в интересах населения.

Муниципальная концессия.

Представляет собой уступку муниципалитетом на определенный срок и на договорных условиях частному хозяйствующему субъекту права устраивать и вести хозяйство в определенной сфере деятельности. Фактически, использование подобной системы означает неспособность муниципалитета вести ту или иную часть местного хозяйства.

По вопросу применения концессионного механизма в литературе описывается два опыта применения концессионного механизма.

В первом случае, эксперты отмечают, что при концессиях около 50% прибыли, полученной в результате деятельности организации, переходит из общественных в частные руки. При этом концессионная эксплуатация общеполезных предприятий чаще всего не обеспечивает ни интересы потребителей (высокие тарифы), ни интересы работников таких предприятий (минимальная зарплата).

Местные власти оказываются связанными договором на много лет вперед и не могут отказаться от невыгодных концессионных договоров. Реальных же инструментов, позволяющих бороться с крупными внешними, особенно зарубежными, концессионерами у местных органов власти, как правило, нет.

В этом случае, практика показывает, что при концессии частная монополия не стремится вкладывать средства в развитие и техническое совершенствование производства и при окончании договора муниципальному образованию возвращается изношенное оборудование и недвижимость.

Сторонниками такой системы являются исключительно представители частного бизнеса. Концессия муниципального имущества, строительства муниципальных объектов, эксплуатации зданий экономически не эффективна и малопригодна в практике муниципального хозяйства. Считают противники этого метода Уткин Э.А., Денисов А.Ф. "Государственное и муниципальное управление" - М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем" Издательство "Экмос", 2001 г. - 304с. .

Следующий опыт применения определяет преимущества и проблемы применения концессионного механизма, к преимуществам относит:

ограничение финансового участия муниципальных образований в осуществлении проектов:

создание конкурентной среды в отрасли;

приток дополнительных денежных средств на территорию;

создание дополнительного числа рабочих мест, за счет строительства или реконструкции объектов коммунального назначения;

расширение числа возможных инвесторов, так как в управлении могут передаваться как предприятия в целом, так и отдельные объекты коммунальной инфраструктуры;

пополнение собственности муниципального образования современным оборудованием, так как по истечении срока договора оно переходит в распоряжение органов местного самоуправления.

Но реализация концессионного механизма связна и с такими проблемами, как:

отсутствие практики договорных отношений как между собственником и концессионером и потребителем коммунальных услуг, поэтому об эффективности этого способа можно судить по расчетным параметрам;

необходимость закрепления ответственности за тарифное регулирование услуг, например, тепло - и водоснабжения, за органами местного самоуправления (только при этом условии концессия будет работать);

потеря влияния в сфере коммунального обслуживания;

отсутствие стимулов для инвесторов и местных властей к заключению подобного типа договоров. Мулагаева З.З.Способы эффективного управления муниципальной собственностью в рамках нового законодательства // Имущественные отношения в Российской федерации №9 2005г., стр. 33.

Например, в г. Перми такой метод управления муниципальной собственностью начал недавно применяться в следующем виде.

Городская администрация решила строить взаимоотношения с новым собственником компании "НОВОГОР-Прикамье" на принципиально иной основе - аренда уступила место концессии.

По словам главы города Игоря Шубина, концессионные отношения не только гарантируют соблюдение интересов города, но и позволяют оператору - КЭС (ЗАО "Комплексные энергетические системы" ("КЭС-холдинг"), президент - Михаил Слободин) - проводить более активную инвестиционную политику, то есть вкладывать деньги в наиболее важные и нужные объекты, а также совершенствовать механизмы управления сетевым хозяйством города.

Концессионная схема отношений уже доказала свою эффективность в странах Европы, существует и понятная нормативная база. Более того, предлагая властям города новую схему отношений, "КЭС-холдинг" опирался на существующий в нашей стране федеральный Закон "О концессиях"

Пермь станет одним из первых регионов страны, где будут действовать подобные отношения в сфере коммунального хозяйства. Можно сказать, что это - пилотный проект. Но прежде чем новая схема начнет работать, нужно заключить договор. На его разработку уйдет полгода.

Подобный опыт в России уже есть. Например, в Кирове половину "коммунальных" проектов финансирует "Рострой", - заметил президент КЭС.

Одним из самых важных вопросов, по мнению Игоря Шубина, является технический. В Перми осуществляется множество проектов по реконструкции сетей водоснабжения, и процесс ни в коем случае нельзя останавливать.

Особо хотелось бы отметить, что концессионный договор наши планы по реконструкции не изменит, - заверил Игорь Шубин.

Что особенно волнует горожан - не произойдет ли резкого повышения тарифов? Игорь Шубин уверен, что этого не будет - тарифная политика существенных изменений не претерпит. Михаил Слободин добавил, что рост будет разумным и основанным на общем повышении цен на энергоносители, услуги строителей и так далее Концессия это выгодно Сайт Новогор-Пермь http: //novogor.perm.ru/publ/28-1-0-85 (дата обращения 15.02.2009г.) .

Таким образом, каждое муниципальное образование должно индивидуально подходить к данному методу управления муниципальной собственностью, исходя из соображений продуктивности с учетом возможных рисков.

Так же имущество можно продать, и сравнительно быстро получить относительно крупную сумму денежных средств единовременно и получать в дальнейшем доход в виде земельного налога. Но недостатками продажи являются потеря возможных доходов от использования недвижимости в будущем, а также трудности в поиске покупателей, которые обладали бы достаточно крупными средствами для полного выкупа.

Конечно, в рамках дипломной работы не возможно подробно рассмотреть все способы управления муниципальной собственностью, но необходимо обозначит, что существуют и другие методы, например передача имущества в доверительное управление коммерческим организациям или безвозмездное пользование муниципальным имуществом.

Какую бы форму управления органы местного самоуправления ни выбрали, они должны, стремится максимально сохранить управляемость имуществом на своей территории, однако искусственно сохранять неэффективное муниципальное имущество не следует. Например, необходимость в муниципальных унитарных предприятиях можно обосновать исключительно в случаях, когда их цели и задачи не могут эффективно реализовываться предприятиями других форм собственности.

Кстати, в зарубежной практике такой формы, как хозяйственное ведение, не существует.

При выборе способа управления собственностью следует учитывать и отраслевую специфику. Например, при реорганизации муниципальных предприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) следует руководствоваться тем, что не всегда можно использовать рыночные механизмы.

Выбор метода распоряжения муниципальным имуществом должен зависеть от возможности конкуренции на рынке конкретных услуг или же нецелесообразности, в том числе экономической, создания альтернативных предприятий Мулагаева З.З. Способы эффективного управления муниципальной собственностью в рамках нового законодательства// Имущественные отношения в Российской Федерации 2005г., №9 стр33-34..

Также, необходимо чтобы все мероприятия, связанные с управлением муниципальным имуществом, были увязаны как по срокам, так и по ресурсам (финансовым, материальным, трудовым), а также, при решении проблем должны учитываться интересы развития местного сообщества и территории.

Для этого нужна Программа повышения эффективности управления муниципальным имуществом.

Наряду с разработкой программы следует ужесточить всесторонний контроль над использованием муниципального имущества, продолжить работу по сокращению дебиторской задолженности в местный бюджет со стороны недобросовестных арендаторов муниципального имущества.

В ряде муниципальных образованиях есть немало организаций, которые, имея в собственности здания, юридически не оформляют муниципальную землю под строениями, что означает не только незаконное пользование земельными участками, но и сокращение потенциальных доходов в местный бюджет от использования имущества.

Следующее условие - это профилактика коррупции, предусмотренная Федеральным законом "О противодействии коррупции"

В качестве справки хотелось бы добавить, по данным прокуратуры Пермского края, в 1 полугодии 2008 года выявлено 2605 случаев нарушения закона антикоррупционной направленности. Из них 18% (469) приходится на сферу бюджетных отношений, 16% (419) - заказы на поставки товаров и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, около 10% (259) - реализация национальных проектов, 2,3% (159) - использование государственного и муниципального имущества Наиболее коррупционные сферы в Пермском крае-бюджетные отношения и муниципальные заказы сайт Российского информационного агентства, Новый Регион - Пермь: http: //www.nr2.ru/perm/198562.html/print/.

Таким образом, при выполнении этих условий эффективное управление муниципальной собственностью в рамках Федерального закона от 06 октября 2003г №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" будет не только способствовать повышению доходности муниципального имущества, но и изменению роли имущества в социально-экономическом развитии муниципального образования. Это станет реальностью, если при выборе способа распоряжения муниципальным имуществом будут учитываться не только интересы различных сторон (населения, органов местного самоуправления, организаций разных форм собственности), но и будут изыскиваться средства для текущего функционирования и стратегического развития территории.

2.3 Особенности прекращения права муниципальной собственности

Право муниципальной собственности прекращается:

в случае гибели или уничтожения имущества;

при отчуждении имущества другим лицам, в том числе при приватизации;

в порядке разграничения муниципальной собственности;

путем обращения взыскания на имущество по обязательствам муниципального образования в порядке, предусмотренном законом РФ или договором;

по иным основаниям, предусмотренным законами РФ.

Остановимся на особенностях прекращения права муниципальной собственности в результате приватизация муниципального имущества, в связи с тем, что приватизация является одним из наиболее важных элементов, обеспечивающих укрепление экономической основы местного самоуправления в условиях рыночной экономики.

Гражданским кодексом Российской Федерации установлено, что «имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества»[[21]](#footnote-21).

Пункт 4 статьи 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит, что порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами муниципального образования. Доходы от приватизации муниципальной собственности в полном объеме поступают в местный бюджет.

Главными целями приватизации являются:

повышение эффективности российской экономики в целом и деятельности отдельных предприятий;

формирование широкого слоя частных собственников как экономической основы рыночных отношений;

создание конкурентной среды;

ускорение развития сферы торговли и услуг на основе приватизации большинства объектов «малой приватизации»;

содействие в реализации мероприятий по социальной защите

населения, а также защите прав частных собственников (акционеров)[[22]](#footnote-22).

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» определяет основные способы приватизации муниципального имущества:

продажа муниципального имущества на аукционе, в том числе акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

продажа муниципального имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями;

продажа акций, созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ их работниками;

выкуп арендованного муниципального имущества;

преобразование муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, 100% акций которых находятся в муниципальной собственности;

внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ;

отчуждение находящихся в муниципальной собственности акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ владельцами муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций.[[23]](#footnote-23)

В соответствии с п. 5 ст. 29 ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» осуществление приватизации иными способами, не установленными этим законом, является основанием для признания сделки недействительной.

Объектами приватизации по ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» могут служить предприятия и их структурные подразделения, акции (паи, вклады) государства и муниципальных образований в капитале хозяйственных обществ (товариществ), материальные активы действующих и ликвидированных предприятий, сданные в аренду объекты нежилого фонда: здания, строения, сооружения, в том числе встроенно-пристроенные, неиспользуемые здания и сооружения и др.

Начало процесса приватизации муниципального имущества относится к 1992 г. Его правовой основой явился Закон Российской Федерации «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» от 3 июля 1991 г.[[24]](#footnote-24), а также Государственные программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации.

Впредь до принятия новой Государственной программы приватизации в части, не противоречащей Федеральному закону от 21 июля 1997 г. «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации», продолжают действовать Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации[[25]](#footnote-25) и Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г. [[26]](#footnote-26).

В каждом из перечисленных выше случаев приватизации от лица собственника имущества должен выступать соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления[[27]](#footnote-27). Так, при проведении приватизации согласно ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» такими органами являются Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом и соответствующие комитеты по управлению имуществом субъектов РФ. В соответствии со ст. 7 и 8 Закона они создают комиссии по приватизации государственного имущества, принимают решения о приватизации такого имущества, осуществляют преобразование государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества и т.д.

В муниципальных образованиях органы по управлению муниципальным имуществом могут создаваться по решению представительных органов местного самоуправления (п. 3 ст. 8).

В соответствии со ст. 10 и 11 Закона продавцами приватизируемого государственного имущества являются специализированные учреждения и назначенные ими представители. В настоящее время продавцами муниципальных предприятий являются фонды имущества. Там, где фонды имущества не "действуют, их функции выполняют соответствующие комитеты по управлению имуществом. Органы местного самоуправления назначают продавцов муниципального имущества самостоятельно.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит ряд принципиальных положений, касающихся полномочий местного самоуправления в области приватизации. Согласно Закону порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. При этом доходы от приватизации объектов муниципальной собственности должны поступать в полном объеме в местный бюджет.

Средства, поступающие от приватизации в местные бюджеты, направляются исключительно:

на содержание объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не вошедших в имущественный комплекс приватизируемых предприятий и переданных в ведение соответствующих органов местного самоуправления;

на финансирование мероприятий по социальной защите населения;

на реализацию соответствующих инвестиционных программ.

В соответствии с требованиями Государственной программы приватизации[[28]](#footnote-28) районные и городские комитеты по управлению имуществом разрабатывают местные программы приватизации, которые принимаются соответствующими органами местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституционная норма о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью так и осталась как норма цели. На практике все это выглядит иначе.

Целью создания муниципальных органов явилось прежде всего стремление создать такие структуры, которые в полном объеме бы удовлетворяли потребности населения данной территории. Без осуществления самостоятельной предпринимательской деятельности осуществить установленные конституцией предназначение местного самоуправления невозможно.

Предпринимательское, коммерческое и хозяйственное право являются однородными в системе права, так как решают одинаковые задачи товарно-деежных (имущественных) отношений и управленческих отношений.

Что же касается предпринимательской деятельности муниципальных организаций, то здесь возникает немало проблем правового регулирования.

Новое российское законодательство рассматривает предпринимательскую деятельность как деятельность по производству товаров, оказанию услуг, выполнению работ. То же содержание характерно для любой хозяйственной деятельности. Однако предпринимательская деятельность отличается рядом признаков, что позволяет говорить о предпринимательской деятельности как более узком понятии, чем хозяйственная. Среди этих признаков необходимо выделить прежде всего цель предпринимательства как хозяйственной деятельности - направленность на извлечение прибыли. Именно эта основная цель выделяет предпринимательскую деятельность из более широкого понятия хозяйственной деятельности как деятельности по производству и реализации материальных благ. В то же время необходимо обратить внимание, что общее понятие - предпринимательская деятельность, субъектами которой являются физические и юридические лица, не может отождествляться с понятием предпринимательской деятельности, субъектом которой являются муниципальные образования. Если в понятии "предприниматель" обусловлено, что он является главным действующим лицом рынка и стержнем любой экономической системы, построенной не на государственно-монополистических, а конкурентных началах, то органы местного самоуправления осуществляют предпринимательскую деятельность не в своих личных интересах, а, в первую очередь, в интересах населения. Почему?

Во-первых, муниципальные образования и их муниципальные организации не могут распоряжаться денежными ресурсами свободно так, как распоряжаются ими физические и юридические лица.

Во-вторых, полученная прибыль муниципальными организациями так же регулируется рамками местного бюджета и учитывается на специальном балансе. Прибыль не может быть направлена по свободному выбору, как это делают предприниматели, а только должна быть направлена на цели, которые установлены полномочиями органов местного самоуправления.

К сожалению, до сих пор гражданское законодательство предпринимательскую деятельность муниципальных организаций ставит на одну ступень с предпринимательской деятельностью физических и юридических лиц. Поэтому правильное определение предпринимательскую деятельность для муниципальных организаций имеет важное практическое значение.

Необходимо отметить: большинство муниципальных образований не имеют достаточно собственных средств для осуществления своей деятельности и в этой связи становятся зависимыми от финансовых потоков субъектов Федерации.

Бюджетный кодекс РФ ограничивает расходование местного бюджета при осуществлении предпринимательской деятельности муниципальных организаций.

Так, в статье 14 БК РФ обусловлено: "каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) - форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается. В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий.

Как видно из данной статьи, муниципальные образования и муниципальные организации лишены возможности самостоятельно, используя средства местного бюджета осуществлять предпринимательскую деятельность.

В то же время статья 22 БК РФ предусматривает экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации по их экономическому содержанию. Однако понятие "экономическое содержание" в законодательстве не прописано. Если указанная статья дает право муниципальным организациям при осуществлении предпринимательской деятельности производит расходы из местного бюджета в экономических целях, то статья 14 такого права не дает, тем самым имеются противоречия.

БК РФ в статье 31 дает право органам местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджета. Учитывая то, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней), право заниматься предпринимательской деятельностью у муниципальных организаций имеется. Однако в БК РФ экономическое содержание и объем предпринимательской деятельности необходимо закрепить более детально.

Муниципальным организациям необходимо четко определить свою предпринимательскую деятельность. На какие цели будут расходоваться средства, полученные от предпринимательской деятельности? Надо иметь в виду, что на выполнение установленных законом полномочий выделяются средства из бюджета федерального и регионального. А вот средства, вырученные от предпринимательской деятельности необходимо потратить на другие нужды территории, которые одобрены населением и закреплены в правовом акте представительного органа местного самоуправления.

Среди отношений в сфере рыночной экономики, как уже указывалось выше, используются товарно-денежные (имущественные) отношения.

В соответствии со статьей 215 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ) в состав муниципальной собственности включаются и средства местного бюджета, не закрепленные за муниципальными предприятиями и учреждениями, которые составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Несмотря на то, что по ГК РФ средства местного бюджета относятся к муниципальному имуществу, ГК РФ, к сожалению, не дает определения такого вида имущества. На сегодняшний день получается, что средства местного бюджета регулируются несколькими законодательными актами, между которыми зачастую наблюдается противоречие. С одной стороны, данный вид имущества регулируется как имущество (ГК РФ), с другой - как местный бюджет (Бюджетный кодекс РФ). По-разному этот вид имущества регулируется другим российским законодательством, закон о местном самоуправлении, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Рассматривая денежные средства как имущество, их надо относить к движимому имуществу. В связи с этим есть некоторая особенность отнесения их к движимому имуществу. Казна не обладает наличными денежными средствами. Казна включает в себя только утвержденный представительным органом местного самоуправления местный бюджет (ассигнования). Наличные же денежные средства находятся на счетах банка. Вместе с тем следует учитывать, что денежные средства постоянно находятся в обороте. Поэтому они, как имущество, имеют свою специфическую особенность, и не могут служить вещью. Получается, что как бы имущество есть, а вещное право на это имущество отсутствует.

Помимо всех прав, которыми наделяется право собственности, средства местного бюджета невозможно приватизировать. Они не подлежат передаче в оперативное управление и не могут быть использованы на праве хозяйственного ведения. К средствам местного бюджета, как к особому виду муниципального имущества, не может применяться приобретательная давность.

Если следовать нормам ГК РФ (глава 42), исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления может выдавать заем, кредиты, ссуды на целевые назначения физическим и юридическим лицам по соответствующим договорам. В то же время БК РФ такого права исполнительно-распорядительному органу не дает. Тем не менее местный бюджет (составление, расходование) регулируется нормами БК РФ, так как входит в бюджетную систему Российской Федерации и представляет собой совокупность муниципального бюджета, включая бюджеты поселков и сельских поселений. Средства местного бюджета относятся к имуществу, которое можно регулировать ГК РФ, но не в полном объеме, как право собственности, а со значительными ограничениями. Исследуя указанное законодательство, приходишь к выводу, что при использовании денежных средств в имущественном обороте необходимо, чтобы нормы ГК РФ при этом согласовывались с нормами БК РФ. Эти два законодательных массива плотно соприкасаются друг с другом по использованию денежных средств в гражданском обороте. На сегодняшний день бюджетное законодательство является определяющим и регулирующим в расходовании средств местного бюджета, а ГК РФ - только регулирующим, и то в определенной части, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

До сих пор не определены объекты муниципальной собственности, такие как земля, природные и водные объекты, которые могли бы приносить прибыль муниципальным организациям в осуществлении своей деятельности.

Эти противоречия необходимо устранить, приняв закон о муниципальной собственности.

Отсутствие закона о муниципальной собственности не позволяет муниципальным организациям в полном объеме заниматься предпринимательской деятельностью.

Чтобы ликвидировать пробелы в законодательном порядке, надо четко определить правовое положение объектов, которые входят в состав муниципальной собственности, прописать их правовое регулирование.

В то же время в соответствии с пунктом 2 ст. 215 ГК РФ от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления. О населении как о собственнике в ГК ничего не сказано. Если мы говорим об органе местного самоуправления, подразумевая муниципальные организации, как о собственнике, то в каких пределах определяются их права как собственника? Ни в предыдущих законодательных актах, ни в ГК РФ пробел так и не был восполнен.

В законодательстве четко не определено, кто же является собственником муниципального имущества, в каких пределах устанавливаются его права и на какое конкретное имущество. В связи с этим муниципалитеты в решении вопросов о приватизации своего имущества могут оказаться в правовом вакууме, что приведет к бесконтрольности по отчуждению муниципального имущества.

Необходимо в законодательном порядке закрепить полномочия населения - собственника муниципального имущества: в каких случаях население может выступать в гражданско-правовых сделках непосредственно, а в каких опосредует свое право через представительный орган, а также полномочия органов местного самоуправления.

Как уже отмечалось, для осуществления своей экономической деятельности муниципальные организации выступают в гражданском обороте.

В регулировании этих отношений особое место занимают договорные отношения.

В соответствии со статьей 124 ГК РФ муниципалитеты как публичные образования приобретают гражданские права и обязанности в соответствии с гражданским законодательством и именуются субъектами таких правоотношений. В то же время в статье 125 ГК РФ не определен порядок участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях; эти права переданы муниципальным организациям, которые могут выступать от имени муниципальных образований, в связи с чем возникают некоторые проблемы в правоспособности быть участником гражданских правоотношений.

Как и любое общественное отношение, гражданское правоотношение устанавливается между ее субъектами.

Органы местного самоуправления могут выступать самостоятельно в договорных отношениях, если обладают обособленным имуществом, не входящим в муниципальную собственность. Самостоятельны и муниципальные предприятия, которым муниципальное имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения. В другом случае они могут действовать только по поручению.

Гражданская правоспособность муниципального образования и его органов наступает в соответствии со статьями 49, 51 ГК РФ, так же как и правоспособность юридического лица.

Мы уже высказывались о том, что нельзя признавать муниципальные образования правоспособными (имеется в виду правоспособность юридических лиц), так как муниципальные организации являются публично правовыми образованиями и их правоспособность не может быть тождественна правоспособности различных юридических лиц.

Для осуществления предпринимательской деятельности и ее экономической эффективности необходимо правильно организовать договорную работу. В связи с этим организаторам эффективной договорной работы необходимо уметь оперативно и достоверно выявлять, анализировать и оценивать основные результаты деятельности муниципальных организаций, и, в первую очередь, показатели их хозяйственной и экономической деятельности.

Важно грамотно сделать экономический анализ договора. Это позволит укрепить предпринимательскую и экономическую деятельность органов местного самоуправления, их предприятий, учреждений и организаций, не допустить финансовые издержки, а также повысить эффективность заключаемых договоров.

Результативность предпринимательской и экономической деятельности целесообразно рассчитывать в денежной форме.

При этом объем работ, услуг можно делить как на показатель численности работников, непосредственно занятых ее осуществлением, так и на показатель общей численности работников, так или иначе связанных с ее производством, т.е. с учетом управленческого, обслуживающего и другого персонала.

Реализация такой программы договорной работы, безусловно, упорядочивает предметную деятельность органов местного самоуправления, их учреждений, предприятий, организаций, обставляет ее необходимыми гарантиями.

Без правильной организации договорной работы, экономического анализа договора не может быть эффективна предпринимательская деятельность муниципальной организации.

В рыночных отношениях ненадлежащее исполнение договора влечет за собой жесткую имущественную ответственность. Никто из сторон не позволит, чтобы убытки, причиненные ему по обязательствам, не были возмещены. Вот почему необходимы четкий учет выполнения всех договоров, желательно с помощью компьютерной техники, своевременное предъявление неисправному должнику претензий и судебных исков. Эти правила вытекают не из правовой обязанности "наказать" должника (такую обязанность закон теперь не устанавливает, передав решение этого вопроса на усмотрение пострадавшего кредитора), но они вытекают из самой логики предпринимательства, из определяющих его поведение имущественных интересов сторон.

Тем не менее процесс гражданского нормотворчества далеко не завершен, не говоря уже о том, что он бесконечен, так как право динамично развивается сообразно новым экономическим, социальным, научно-техническим явлениям в жизни общества и человечества в целом\*(1).

Как уже отмечалось, муниципальные организации участвуют в гражданско-правовых отношениях. Их деловые контакты с хозяйствующими субъектами строятся на основе договора. Муниципальные организации через различные договорные формы участвуют в реализации федеральных, региональных и местных программ развития территорий и новых направлений своей хозяйственной деятельности.

Первым важнейшим положением функционирования договорной системы в условиях рынка является признанный всем мировым сообществом принцип свободы договора\*(2).

Смысл свободы договора в современном гражданском обороте, как предусмотрено в статье 421 ГК РФ, находит троякое проявление.

Во-первых, в признании граждан и юридических лиц свободными в заключение договора. Это означает, что стороны сами, притом независимо друг от друга и от государства, вправе решать вопрос о вступлении в договорные отношения.

Во-вторых, в предоставлении сторонам возможности заключать любой договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами. Таким образом, стороны могут в необходимых случаях самостоятельно создавать любые модели договоров, не противоречащие действующему законодательству.

Наконец, в-третьих, в свободе сторон определять условия заключаемого ими договора, в том числе построенного по указанной в законодательстве модели. Единственное требование к сторонам состоит в том, чтобы избранное таким образом условие не противоречило закону или иным правовым актам.

Все перечисленные проявления свободы договоров в совокупности необходимы участникам договора для реализации своей имущественной самостоятельности в экономическую независимость, конкурировании на равных с другими участниками рынка\*(3).

Однако в отношении муниципальных организаций свобода договора осуществляется не в полном объеме, как это регулируется гражданским законодательством, а с некоторыми ограничениями. Если предприниматель для реализации своей экономической деятельности выбирает контрагента по своему усмотрению, то муниципальные организации для реализации договорных отношений должны объявлять конкурсы, и только после этого определять контрагента для заключения договора.

Для развития предпринимательской деятельности муниципальных организаций необходимо внести в ГК РФ в отношении некоторых договоров (таких как купля-продажа, договор контрактации, энергоснабжения, транспортные договоры) новую норму по поставкам товаров для муниципальных нужд. Статья 525 ГК РФ не может быть применена к поставке товаров для муниципальных нужд. Закон РФ от 21 июля 2005 г. "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" требует детализации, так как правовое регулирование в этой области осуществляется для государственных органов, и в очень незначительной степени для муниципальных.

В связи с изложенным можно сделать вывод: предпринимательская деятельность муниципальных организаций - это прежде всего деятельность, осуществляемая на постоянной основе, предусматривающая экономическое развитие организации по исполнению своих полномочий для обеспечения жизнедеятельности населения в рамках средств местного бюджета с целью привлечения дополнительных средств, а также заключение в процессе этой деятельности гражданско-правовых сделок от своего имени.

Для развития предпринимательских начал, конечно же, необходимо совершенствовать законодательное регулирование. Без этого в том положении, в каком находятся сегодня муниципальные организации, эффективно осуществлять экономическую деятельность весьма затруднительно.

1. Собрание Законодательства РФ. - 2003. - № 40. Ст. 3822.). [↑](#footnote-ref-1)
2. ст. 12 Конституции Российской Федерации // Российская газета, 1993, 25 декабря (№ 197). [↑](#footnote-ref-2)
3. Ст. 9 Европейская Хартия местного самоуправления от 15.10.85. //СЗ РФ, 07.09.98, N 36, ст. 4466 [↑](#footnote-ref-3)
4. Ст. 8 Конституции Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон РФ «О местном самоуправлении в РФ» от 6 июля 1991 г. N 1550-1 /Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1991, № 29. [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление от 27 декабря 1991 года № 3020-1 "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» //Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Сонета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 39. [↑](#footnote-ref-6)
7. Распоряжение от 18 марта 1992 года № 114-РП «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности» //Ведомости Сързда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 12. Ст. 697. [↑](#footnote-ref-7)
8. Указ от 22 декабря 1993 г. № 2265 "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" //Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993, № 52, ст. 507. [↑](#footnote-ref-8)
9. Закон Российской Федерации от 3.07.91 г. N 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» //Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1991. № 27, Ст. 927. [↑](#footnote-ref-9)
10. Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утв. указом N 2284 от 24.12.93 г. //Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1994. № 1. Ст. 2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 3. Ст. 108. [↑](#footnote-ref-11)
12. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 27. Ст. 2858. [↑](#footnote-ref-12)
13. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5091 [↑](#footnote-ref-13)
14. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 11. Ст. 995 [↑](#footnote-ref-14)
15. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление) — М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 2000, с. 135 [↑](#footnote-ref-15)
16. Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. М.: Бек, 1996. С. 27.. [↑](#footnote-ref-16)
17. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп. от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г., 21 марта 2002 г.); Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп. от 9 июля 1999 г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г.); Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая и третья) (с изм. и доп. от 20 февраля, 12 августа 1996 г., 24 октября 1997 г., 8 июля, 17 декабря 1999 г., 16 апреля, 15 мая, 26 ноября 2001 г., 21 марта, 14, 26 ноября 2002 г., 10 января, 26 марта 2003 г.); Постановление Правительства РФ от 6 октября 1999 г. "О передаче находящихся в федеральной собственности объектов социальной инфраструктуры Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность"; Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. "О передаче объектов социальной и инженерной инфраструктуры сельскохозяйственных организаций в муниципальную собственность" (с изм. и доп. от 27 августа 1999 г.); Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. "О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность" (с изм. и доп. от 27 августа 1999 г.) и т.д. [↑](#footnote-ref-17)
18. Закон Московской области от 10.07.96 №11/98 «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области»//Вестник Московской областной Думы. 1996. №10. [↑](#footnote-ref-18)
19. См., например: Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 20 апреля 2000 г. № 268 "О принятии "Положения о Реестре объектов муниципальной собственности города Ростова-на-Дону"; Постановление Главы администрации г. Ростова-на-Дону от 17 апреля 1996 г. № 598 "О порядке передачи в муниципальную собственность и отчуждения бесхозяйных квартир, других жилых и нежилых строений, помещений, находившихся в собственности граждан и юридических лиц"; Постановление Главы администрации г.Ростова-на-Дону от 29 августа 1994 г. № 1192 "О процедуре передачи ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность"; Положение «О доверительном управлении муниципальным имуществом г.Ростова-на-Дону», утверждённое Постановлением Мэра города Ростова-на-Дону от 15.12.98 г. № 2670 и др. [↑](#footnote-ref-19)
20. Текст решения опубликован в информационном бюллетене "Ростов-официальный", июнь 1998 г., № 25-26. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ст. 217 Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. – М.: ЭКСМОС, 1999. [↑](#footnote-ref-21)
22. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление) — М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 2008, с.139 [↑](#footnote-ref-22)
23. П. 1 ст. 16 ФЗ от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №30. Ст. 3595. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ведомости Съезда народных депутаток РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. N" 27. Ст. 927. [↑](#footnote-ref-24)
25. Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, (утв. Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1994, № 1, ст. 2 [↑](#footnote-ref-25)
26. Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года (утв. Указом N 1535 от 22.07.1994 г.) //Собрание актов Президента и Правительства РФ 1994 № 1. Ст. 2. [↑](#footnote-ref-26)
27. ст. 125 Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. – М.: ЭКСМОС, 1999. [↑](#footnote-ref-27)
28. Постановление ВС РФ от 18 июня 1993 г. N 5234-1 "О порядке применения пункта 5.4. Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год"

    Текст постановления опубликован в "Российской газете" от 1 июля 1993 г., в Ведомостях Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации от 8 июля 1993 г., N 27, ст. 1024 [↑](#footnote-ref-28)