Методические материалы к курсовой работе по теме:

Управление муниципальной собственностью

Владивосток

2002

УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

**5.1 Характеристика законодательства, регулирующего вопросы муниципальной собственности.**

Законодательная и нормативно-правовая база, регулирующая вопросы муниципальной собственности, может быть разделена на три самостоятельных блока:

* формирование муниципальной собственности,
* управление муниципальной собственностью, в том числе муниципальным жилищным фондом и земельными ресурсами;
* приватизация муниципальной собственности.

**5.1.1 Формирование муниципальной собственности**

Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.91 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краёв, областей, автономных округов, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» с изменениями и дополнениями действует до настоящего времени. Этот правовой акт определил отнесение объектов бывшей общенародной собственности к федеральной, государственной субъектов федерации и муниципальной собственности по признаку функционального назначения имущественных объектов в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий органов власти различных уровней.

К объектам муниципальной собственности отнесены:

* жилищный и нежилой фонд социально-культурного и бытового назначения,
* жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие социальные объекты,
* инженерная инфраструктура городов, городской пассажирский транспорт, объекты внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт указанных объектов,
* предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, а также оптово-складские мощности, необходимые для обеспечения товарооборота,
* учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта (кроме объектов областного значения).

Сопровождает постановление № 3020-1 целый ряд подзаконных актов (см. Приложение 1, раздел 1), определяющих порядок составления по объектных перечней (инвентаризации) муниципального имущества и оформления имущественных прав.

Федеральные нормативно-правовые акты по разграничению собственности, по оформлению имущественных прав, дополненные многочисленными инструктивными письмами с образцами необходимой для передачи и оформления прав документации, а также информационные письма Высшего Арбитражного Суда о сложившейся практике разрешения споров по отнесению тех или иных объектов к муниципальной собственности являются:

- действующими до настоящего времени,

* не требующими дополнительного регулирования со стороны субъектов федерации или муниципальных органов.

**5.1.2 Управление и распоряжение муниципальным имуществом**

После оформления права муниципальной собственности органы местного самоуправления осуществляют права собственника: владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом как субъекты гражданского права. Распределение полномочий между органами местного самоуправления осуществляется в соответствии с Уставом муниципального образования.

Уполномоченные муниципальные органы на материальной базе муниципального имущества учреждают, преобразуют и ликвидируют муниципальные предприятия и учреждения, назначают и освобождают от должности их руководителей (в соответствии с трудовым законодательством), вступают в договорные отношения с другими субъектами гражданского права, осуществляют имущественные сделки. Все эти правоотношения (кроме приватизации муниципального имущества) регулируются Гражданским Кодексом (ГК) РФ.

Однако ГК практически не учитывает, что муниципальные органы, будучи хозяйствующими субъектами, одновременно являются органами публичной власти, просто обязанной гласно и «прозрачно» осуществлять свою деятельность, в том числе хозяйственную, с помощью общедоступных нормативно-правовых актов. Каких-либо методик, рекомендаций по применению статей ГК РФ такими особенными субъектами гражданского права как местные органы власти и управления, в федеральной нормативно-правовой базе не содержится. Такие акты должны быть разработаны, утверждены местными представительными органами и опубликованы. В них должны быть определены:

* полномочия тех или иных органов местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, по заключению сделок от имени муниципального образования,
* порядок создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, контроля за их деятельностью, назначения (освобождения) их руководителей,
* процедуры заключения договоров (поставки, подряда, аренды, найма, концессии, доверительного управления и др.) и порядок определения цены договоров.

**5.1.3 Приватизация муниципального имущества**

Особое место в системе российского законодательного и нормативно-правового регулирования занимает законодательная и нормативно-правовая база приватизации государственного и муниципального имущества. (ГК РФ сделки по приватизации не регулирует). Процесс приватизации в 1991 - 1997 гг. основывался на Законе РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ» от 03.07.91. Его реализация дополнительно регулировалась:

Программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ, утверждённой постановлением Верховного Совета РФ от 11.06.92 № 2980-1,

Указом Президента РФ от 29.01.92 № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»,

Перечисленные документы являются основной нормативно-методической базы для осуществления приватизации на муниципальном уровне. В них:

* определены органы приватизации, их функции, полномочия и ответственность,
* установлены способы приватизации,
* объекты муниципальной собственности разделены по степени их вовлечённости в процесс приватизации (объекты, запрещённые к приватизации, объекты, приватизация которых ограничена определёнными условиями, объекты, обязательные к приватизации),
* установлены процедуры принятия решений, организации торгов,
* установлен порядок предоставления льгот отдельным категориям участников (покупателей) процесса приватизации.

Указ Президента РФ от 01.07.92 № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений предприятий в акционерные общества» и Постановление Правительства РФ от 04.09.92 № 547 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 01.07.92 № 721...» представляют собой нормативную и методическую базу процесса приватизации способом акционирования. Эти документы являются ключевыми для реформирования крупных и крупнейших предприятий и российской экономики в целом, но к приватизации муниципальной собственности серьёзного отношения не имеют, так как при разграничении собственности на муниципальный уровень подобные предприятия практически не передавались.

Законом «О приватизации...» предполагалось ежегодное утверждение Программы приватизации российским парламентом. Но после 1992 года и до настоящего времени ни одна из программ, предложенным правительством парламенту, утверждена не была. До настоящего времени с небольшими поправками действуют утверждённые Указом Президента РФ от 22.07.94 № 1535 «Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 01.07.94». Данный документ подвёл черту под массовой приватизацией 1992 - 1994 гг. (в том числе с применением приватизационных чеков), установил отнесение различных объектов государственной и муниципальной собственности к различным уровням получения разрешения на приватизацию, определил льготы при приватизации, порядок использования вырученных средств и т.д.

Указанные нормативно-правовые акты сопровождает огромное число (более 500 наименований) распоряжений, методических рекомендаций, инструктивных писем Правительства, Госкомимущества и отраслевых министерств по вопросам особенности приватизации предприятий тех или иных отраслей народного хозяйства, особенностей налогообложения при приватизации, государственной поддержки приватизированных предприятий и проч. Таким образом, создана целостная нормативно-правовая и методическая база приватизации. За семь лет накоплен также весьма значительный багаж судебной практики по вопросам приватизации, материалы которой регулярно публикуются в «Вестнике Высшего Арбитражного Суда».

Практическим пособием для муниципальных органов приватизации все эти годы служило периодическое издание - журнал «Панорама приватизации» - издаваемое Госкомимущества и рассылаемое безвозмездно органам приватизации всех уровней (в том числе муниципальным). Благодаря этому изданию муниципальные органы получали все необходимые нормативно-правовые и методические документы, могли ориентироваться в их множестве и создавать собственную нормативно-правовую базу приватизации в соответствии с федеральными разработками.

Попыткой обобщить накопленный опыт приватизации, устранить ошибки и противоречия предшествующего этапа можно считать новый Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества» от 21.06.97 № 123-ФЗ.

В отношении муниципального имущества Закон носит рамочный характер и обязывает органы местного самоуправления привести в соответствие с ним свою нормативно-правовую базу, которая должна как минимум содержать:

* определение органа местного самоуправления, осуществляющего приватизацию (как правило, это устанавливается Уставом муниципального образования),
* наложение ограничений на приватизацию тех или иных муниципальных объектов,
* выбор способов и вариантов приватизации для различных объектов,
* порядок определения начальной цены объекта приватизации,
* порядок оплаты выкупаемого имущества,
* порядок распределения и использования средств, вырученных от приватизации муниципального имущества.

При разработке нормативно-правовой базы приватизации муниципального имущества местные органы власти и управления ориентируются на федеральную нормативную базу (см. Приложение 1, часть3).

Федеральное законодательство предоставляет муниципальным органам значительную свободу по формированию собственной приватизационной политики и, соответственно, собственной нормативно-правовой базы. Методической основой для разработок на местном уровне по-прежнему остаются Указы Президента от 29.12.91 № 66 и от 01.07.92 № 721, от 22.07.92 № 1535 в части, не противоречащей Федеральному закону РФ от 21.06.97 «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в РФ».

Федеральное законодательство оставляет большой простор для местного нормотворчества, и от квалификации муниципального менеджмента зависит качество (и даже наличие) регламентации деятельности органов местного самоуправления, позволяющей обеспечить «прозрачность» процедур управления и распоряжения муниципальным имуществом; возможность эффективного использования муниципального имущества и целенаправленной приватизации в интересах развития муниципального образования, создания рыночной инфраструктуры, поддержки предпринимательства и развития конкуренции.

**5.2 Границы муниципальной экономической деятельности**

**5.2.1 Структура собственности**

До 1991 года в России существовало только два вида собственности: государственная и личная собственность граждан. Последняя составляла ничтожную долю от первой. Первые упоминания о муниципальной собственности появились в федеральном законодательстве в 1991 году (Закон «О местном самоуправлении», Закон «О собственности в СССР», Закон «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и другие, ныне уже не действующие законодательные акты). Наиболее важным законодательным актом для становления института муниципальной собственности, наполнения её реальным содержанием стало постановление Верховного Совета РФ от 27.12.91 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краёв, областей, автономных округов, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

Разграничение государственной собственности на федеральный, субъектов федерации и муниципальный уровни осуществлялось в соответствии с Постановлением ВС РФ от 27.12.91 № 3020-1(см. приложение 1 «Перечень законодательных, нормативно-правовых актов и методических документов РФ, регулирующих вопросы муниципальной собственности»). В отношении всех трех уровней собственности в 1992 году был запущен механизм массовой приватизации, который в основном был завершен к 1.07.94 г.

Процесс разгосударствления и приватизации, запущенный в 1991 году, привел к новой структуре собственности в Российской Федерации. Гражданское законодательство называет следующие ее виды:

* государственная собственность Российской Федерации и субъектов Федерации;
* муниципальная собственность;
* частная собственность;
* другие виды собственности (например, собственность общественных организаций).

В настоящее время приватизация продолжается в отношении отдельных объектов или пакетов акций, закрепленных в ходе массовой приватизации в государственной или муниципальной собственности. Также продолжается процесс передачи отдельных объектов с государственного на муниципальный уровень. Муниципальные образования принимают в муниципальную собственность имущество ликвидируемых государственных предприятий, объекты социально-культурного назначения государственных и приватизированных предприятий. Некоторые муниципальные образования принимают в муниципальную собственность имущество должников местного бюджета в счет погашение долга. Также в муниципальную собственность принимаются отдельные объекты в порядке дарения от юридических и физических лиц, в порядке наследования (выморочное имущество) и признанные в установленном порядке бесхозяйными. Возможна и покупка имущества муниципалитетом, если на это предусмотрены средства в местном бюджете и местным нормативно-правовым актом определен орган местного самоуправления, уполномоченный совершать подобные сделки.

Во всех процессах разгосударствления и приватизации муниципалитеты принимали и принимают самое непосредственное участие. Ими формируется по объектный состав передаваемого на муниципальный уровень имущества, согласовываются планы приватизации всех государственных предприятий.

Значительной свободой действий с самого начала обладали муниципалитеты в отношении муниципальной собственности. Если в начале экономической реформы со стороны государственных органов еще осуществлялся прессинг, направленный на создание конкурентной среды через механизм малой приватизации (торговля, общепит, бытовые услуги), то позднее (после 1993 года) он прекратился. С самого начала интенсивность процессов реформирования отношений собственности на местном уровне была производной от понимания необходимости реформ и политической воли представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Именно поэтому различные муниципальные образования сегодня существенно отличаются друг от друга по уровню экономического развития.

Это можно видеть на примерах муниципальных образований, входящих в число пилотных по проекту ТАСИС «Муниципальный менеджмент». Разительны успехи развития муниципальных образований Боровичи и Окуловка (Новгородская область) особенно на фоне бедственного положения совершенно симметричного им в начале реформ Печорского района (Псковская область). Разумеется, в успехе или неуспехе экономического развития, кроме реформирования отношений собственности, достаточно много иных составляющих, но именно создание местного частного сектора экономики является тем базисом, на котором строится муниципальная политика экономического развития. Ускорение приватизации муниципальной сферы торговли и услуг и сегодня - через семь лет после начала реформ - остается для Печорского района актуальнейшей задачей. Без развитой частной собственности инструментарий привлечения инвестиций просто не к чему приложить.

Таким образом, роль муниципалитета в процессе реформирования отношений собственности невозможно переоценить. Не менее значима она и в сегодняшней повседневной практике. В настоящее время на территории любого муниципального образования располагаются объекты и действуют хозяйствующие субъекты всех вышеназванных видов собственности. Свое влияние на их состояние муниципалитет может оказывать, прежде всего, через местную политику землепользования, правила благоустройства и санитарного содержания территорий, местную налоговую политику.

Наименьшее влияние имеет местная власть на субъекты, находящиеся в государственной собственности, особенно федерального уровня. Многие из них (воинские части, научные учреждения) освобождены от платы за землю и других налогов. Выпадающие доходы местного бюджета должны компенсироваться федеральным бюджетом, но на практике этого не происходит.

Зато в отношении всех остальных хозяйствующих субъектов применимы как вышеназванные меры, так и непосредственное участие в управлении собственностью. В частности, представители местных администраций по доверенности от государственных органов управляют пакетами государственных акций в акционерных обществах со смешанным капиталом, представляют интересы местного сообщества в советах директоров.

И, наконец, полным комплексом прав, обязанностей и ответственности наделены муниципалитеты по отношению к муниципальной собственности. Состояние объектов муниципальной собственности и муниципальных хозяйствующих субъектов целиком на совести местных органов власти и управления.

5.2.2 Муниципальная политика в отношении муниципальной собственности.

Муниципальная собственность (имущество плюс финансы) является материальной основой исполнения функций, возложенных на органы местного самоуправления Конституцией, законодательством Российской Федерации и субъектов Федерации. В настоящих Рекомендациях рассматривается политика местной власти только в отношении муниципального имущественного комплекса.

Собственником муниципального имущества является муниципальное образование как юридическое лицо и субъект гражданского права. От его имени функции собственника исполняют представительные и исполнительные органы местного самоуправления, уполномоченные на то Уставом муниципального образования, другими нормативно-правовыми актами.

Как всякий ответственный собственник муниципалитет обязан формировать свою имущественную политику, чтобы обеспечить:

* использование муниципального имущества как инструмента экономического развития территории;
* использование имущества по целевому назначению с извлечением максимального социального и /или коммерческого эффекта;
* поддержание имущественного комплекса в работоспособном состоянии;
* эффективную реализацию муниципального имущества, по тем или иным причинам не приносящего социального и/или коммерческого эффекта;
* приобретение (или создание вновь) имущества, необходимого для решения социальных задач с учетом принципа разумной достаточности;

Имущественная политика реализуется через местные нормативно-правовые акты. Пример подобного документа («Порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью») приведен в Приложении 6.

Наиболее часто встречаемые на практике недоработки муниципальной имущественной политики:

* недостаточный контроль за использованием муниципального имущества муниципальными учреждениями и предприятиями, допускающий несанкционированные списание и продажу имущества, сдачу помещений в аренду;
* препятствующее развитию муниципального образования искусственное сдерживание приватизации муниципальных предприятий, работающих в конкурентной среде, не приносящих муниципалитету дохода и не несущих никаких социальных нагрузок;
* сохранение монопольного положения муниципальных предприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства, препятствующее эффективному использованию имущественного комплекса ЖКХ;
* отсутствие системного подхода к формированию муниципальной нормативно-правовой базы по управлению муниципальной собственностью.

5.2.3 Инвентаризация и регистрация муниципальной собственности

После вступления в силу федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» право муниципальной собственности на недвижимость подлежит государственной регистрации в едином государственном реестре прав на недвижимость (ЕГРП). Однако это не освобождает муниципалитеты от необходимости вести собственный реестр муниципального имущества, учитывающий не только объекты недвижимости, но и другие основные средства, находящиеся на балансе муниципальных предприятий и учреждений. Учетные карты составляются по каждому учреждению и предприятию. В реестре ежеквартально фиксируются все текущие изменения в составе муниципального имущества (списание, приобретение основных средств), ежегодно начисляется износ.

Такой реестр практически невозможно вести, не создав специальную компьютерную базу данных по учету муниципального имущества. Кроме учета, база данных даст возможность структурного анализа использования имущества. С ее помощью легко просчитываются объемы имущества (в стоимостном выражении) закрепленного в оперативное управление за учреждениями культуры или образования, доля муниципального имущественного комплекса, закрепленного в хозяйственном ведении за предприятиями сферы ЖКХ, доля муниципального имущества, переданного юридическим и физическим лицам на условиях договоров аренды и т. д. Результаты анализа необходимы для выработки или корректировки муниципальной имущественной политики.

Ведение реестра муниципальной собственности требует унификации программ учета основных фондов в муниципальных учреждениях и предприятиях с тем, чтобы данные учета могли заноситься в базу данных муниципалитета непосредственно с электронных носителей (что упрощает процедуру и снижает число ошибок). Желательно подключение систем учета всех муниципальных учреждений и предприятий к единой муниципальной информационной сети.

**5.2.4 Аренда муниципальной собственности**

Передача муниципального имущества различным организациям для использования на условиях договора аренды является одним из важнейших видов непосредственной хозяйственной деятельности муниципалитетов - надежным источником пополнения местного бюджета и действенным инструментом экономического развития территории. Наиболее распространена аренда муниципального недвижимого имущества: зданий, помещений, земельных участков. Значительно реже заключаются договоры аренды движимого имущества и уже совсем редко аренда действующих муниципальных предприятий.

Не являясь монополистом на рынке недвижимости, но обладая существенно 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. В документе должна быть регламентирована методика расчета арендной платы, учитывающая качество сдаваемых в аренду земельных участков и помещений, их местонахождение, наличие инфраструктуры и прочие существенные показатели. При необходимости поддержки каких-либо видов деятельности арендаторов, следует ввести и коэффициент вида деятельности. Важно заранее учесть вероятность объективного роста цен (инфляции), введя в Положение об аренде способ механического повышения арендной платы при изменении какого-нибудь внешнего показателя. Таким показателем - ориентиром могут служить законодательно установленный минимальный размер оплаты труда (МРОТ), курс доллара или средний уровень заработной платы в регионе. В 1998 – 1999 годах, в условиях крайней нестабильности, первые два ориентира оказались несостоятельными, зато последний отразил реальное изменение ценовых пропорций.

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.

Серьезной проблемой для муниципального арендодателя является крайне неудовлетворительное состояние муниципальной недвижимости. Кроме естественного для арендаторов текущего ремонта, им приходится заботиться о кровле, системе отопления, фасадах. Т.е. осуществлять капитальные вложения в муниципальную собственность. Чтобы заинтересовать в них арендаторов, можно предложить систему стимулов:

* освобождение от арендной платы в объеме 10 – 30 % от сметной стоимости произведенных работ;
* увеличение срока действия договора аренды в зависимости от объема произведенных работ;
* возможность возмещения произведенных затрат при расторжении договора аренды.

Освобождение от арендной платы на весь период ремонта (или весь объем сметной стоимости капитальных затрат) нецелесообразно: существенны потери бюджета, арендатор теряет стимул к сокращению затрат и сроков ремонта, сметная стоимость ремонта чаще всего не соответствует его рыночной стоимости.

Теперь несколько слов в пользу применения механизма аренды и в отношении движимого имущества. Практически все муниципалитеты большую часть своего движимого имущества передают в хозяйственное ведение муниципальным предприятиям. Последние за его использование уплачивают налог на имущество, который распределяется поровну между местным бюджетом и бюджетом субъекта федерации. Если то же имущество, тем же предприятиям, по цене, равной налогу на имущество, передать в аренду, вся арендная плата станет достоянием местного бюджета. Кроме увеличения доходов, такой способ отношений с муниципальными предприятиями отводит от муниципального имущества угрозу ареста и распродажи за долги, облегчает процесс демонополизации жилищно-коммунального хозяйства.

Кроме аренды, ГК предоставляет собственникам (в том числе и муниципалитетам) еще немало способов управления имуществом без его отчуждения. Очень интересные результаты дает передача имущества в доверительное управление коммерческим организациям. Серьезные перспективы может открыть совсем не освоенный механизм коммерческой концессии. Таким образом в сфере непосредственной хозяйственной деятельности у муниципалитетов очень широкие возможности.

**5.2.5 Роль комитетов по управлению имуществом**

Впервые комитеты по управлению муниципальным имуществом (КУМИ) были обозначены в законе РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ», где комитетам отводилась роль органа приватизации муниципальной собственности. В соответствии с упомянутым законом комитетам придавались некоторые черты, отличающие их от традиционных структур местной администрации, а именно:

* председатель комитета по должности становился заместителем главы администрации;
* комитеты наделялись правами юридического лица;
* деятельность комитетов осуществлялась за счет части средств, вырученных от приватизации.

С самого начала круг обязанностей КУМИ не ограничивался подготовкой объектов к приватизации. На них было возложено:

* выполнение программы демонополизации (коммерциализации) сферы розничной торговли, бытовых услуг, общественного питания с созданием вместо единых торгов и трестов множественности юридических лиц - муниципальных предприятий;
* оформление прав муниципальной собственности на предприятия, движимое и недвижимое имущество;
* инвентаризация муниципального имущества;
* создание на базе принятого в муниципальную собственность имущества структуры муниципальных предприятий и учреждений и закрепление за ними муниципального имущества на праве хозяйственного ведения и оперативного управления.

Работа по подготовке муниципальных объектов к приватизации включала в себя решение следующих задач:

* оценка объекта приватизации (в том числе оценка финансово-экономического состояния, недвижимости, ликвидности);
* разработка конкурсных условий (в том числе необходимость сохранения или изменения вида деятельности приватизируемого предприятия, правопреемство покупателя по его правам и обязанностям, отношения с трудовым коллективом и т. д.)
* выбор способа приватизации;
* обеспечение конкуренции между покупателями муниципального имущества.

Все перечисленное КУМИ приходилось делать без каких-либо инструкций из областного центра, работая «с листа» по совершенно новым, только что опубликованным нормативно-правовым документам.

Выше названные особенности комитетов и виды выполняемых ими работ требовали от работников комитетов профессиональных навыков, не ведомых ранее работникам местных администраций. Необходимость учебы, наличие финансовых возможностей, организация Госкомимущества обучающих семинаров, обмена опытом и сети учебных центров создали благоприятную основу для повышения квалификации работников КУМИ. Первыми в новейшей истории России именно комитеты по управлению имуществом начали работу с иностранными консультантами по созданию методической базы реформирования местной экономики.

Таким образом, в местных администрациях появились органы относительно самостоятельные, профессионально подготовленные, вовлеченные в процессы рыночных реформ и оперирующие сугубо рыночными понятиями (цена, конкурс, договор), имеющие налаженные рабочие контакты с нарождающимся классом предпринимателей. Комитетами наработана основательная практика защиты интересов муниципального образования через суд. В построенных по отраслевому принципу местных администрациях, КУМИ является межотраслевым органом, что само по себе обозначает его ведущую роль в системе муниципального управления.

В части муниципальных образований КУМИ привлечены к решению земельных вопросов, что совершенно естественно, так как земля также является муниципальным имуществом. Наработанная комитетами практика работы с объектами недвижимости (договоры купли-продажи и аренды, обусловленные параметрами использования, обязательствами покупателей и арендаторов по реконструкции и содержания объектов, конкурсы по продаже права собственности и права аренды, претензионная и судебная практика) полностью применима в решении земельных вопросов. Практически купля-продажа и аренда муниципальной недвижимости может оформляться единым договором (земельный участок плюс здание или помещение).

В большинстве муниципалитетов на кадровой и технической базе КУМИ созданы органы регистрации юридических лиц и недвижимости; представительства агентств по банкротству; структуры по поддержке предпринимательства и работе с инвесторами; и, наконец, подразделения по разработке стратегических программ развития муниципальных образований. Комитеты по управлению имуществом с готовностью и знанием дела подключаются к вопросам конкурсного размещения муниципальных заказов, к реформированию жилищно-коммунального хозяйства. (Все прилагаемые к настоящей работе муниципальные нормативно-правовые документы разработаны комитетом по управлению имуществом одного из муниципальных образований Московской области)

Но практически всюду в муниципалитетах сложились напряженные отношения КУМИ и комитетов по экономике – традиционных составителей традиционных программ социально-экономического развития. Непросто складывались отношения реформаторских комитетов и с представительными органами местного самоуправления. Несмотря на уже очевидные успехи муниципальной (малой) приватизации, само это явление все еще вызывает настороженность, а его носители - реакцию отторжения.

Законодательство о местном самоуправлении и новый закон «О приватизации…» уже не предписывают муниципалитетам иметь комитет по управлению имуществом в качестве юридического лица, а его председателя заместителем главы администрации, не обязывает часть средств от приватизации использовать на содержание органов приватизации. В некоторых муниципалитетах воспользовались этим, чтобы ликвидировать свои «слишком самостоятельные и слишком грамотные» комитеты. Вряд ли такой подход может способствовать успеху деятельности муниципалитета.

**5.5 Организационно-правовые формы предприятий с участием муниципалитета**

Определившись с границами хозяйственной деятельности муниципалитетов, рабочая группа обсудила вопросы организационно-правовых форм осуществления такой деятельности. При рассмотрении данного вопроса группа пришла к выводу, что наиболее распространенная организационно-правовая форма создаваемых муниципалитетами хозяйствующих субъектов – муниципальные унитарные предприятия, одновременно является одной из наиболее неудачных форм, предусмотренных ГК РФ.

Среди обоснований такого вывода следует выделить следующие:

В соответствии с нормами ГК РФ имущество, передаваемое муниципальным предприятиям, находится в хозяйственном ведении последних. Правовая регламентация права хозяйственного ведения содержится в ст. ст. 294, 295, 299, 300 ГК. В соответствии со ст. 294 ГК РФ унитарное предприятие, “которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с настоящим Кодексом”. Таким образом, юридическая конструкция права хозяйственного ведения предоставляет субъекту такого права широкий круг полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом собственника, включающих, в частности:

* право владения, пользования и распоряжения по своему усмотрению любым движимым имуществом (в т. ч. денежными средствами), находящимся у него на праве хозяйственного ведения, в т. ч. права на сдачу в аренду, залог, мену, дарение, продажу, передачу в доверительное управление и др. (ст. 294, абз. 2 п. 2 ст. 295 ГК РФ);
* право владения и пользования по своему усмотрению недвижимым имуществом, находящимся у него в хозяйственном ведении (ст. 294 ГК РФ);
* с согласия собственника имущества – право распоряжения недвижимым имуществом (абз. 1 п. 2 ст. 295 ГК РФ);
* право на защиту владения, в т. ч. против собственника (ст. 305 ГК РФ).

Имущество выбывает из фактического обладания собственника - муниципального образования, которое уже не может в отношении этого имущества осуществлять триаду полномочий собственника. Круг полномочий собственника в отношении имущества, переданного им в хозяйственное ведение, весьма узок и определен Кодексом исчерпывающе. Они сводятся к:

* даче согласия на сделки по распоряжению недвижимым имуществом, переданным на праве хозяйственного ведения, в т. ч. на отчуждение, сдачу в аренду, передачу в залог, внесение в качестве вклада в капитал хозяйственных обществ и товариществ (п. 2 ст. 295 ГК РФ) и
* праву на получение части прибыли от использования имущества, переданного в хозяйственное ведение (абз. 2 п. 1 ст. 295 ГК РФ).

Следует заметить, что среди правомочий собственника в отношении имущества, переданного в хозяйственное ведение, ГК РФ прямо не установлено право собственника на изъятие такого имущества. По мнению специалистов – участников рабочей группы, впредь до принятия специальных нормативных актов возможно воспользоваться аналогией с правом оперативного управления. В соответствии с п. 2 ст. 296 ГК РФ собственник имущества, переданного в оперативное управление, “вправе изъять излишнее, неиспользуемое, либо используемое не по назначению имущество”. При этом, однако, в отношении имущества, переданного в хозяйственное ведение, такой прямой оговорки в ГК РФ не содержится.

Вмешательство собственника в деятельность предприятий, которым имущество было передано в хозяйственное ведение, вне установленного круга полномочий в соответствии с ГК РФ считается неправомерным. Муниципальное образование как учредитель унитарного предприятия обладает правами, перечисленными в п. 1 ст. 295 ГК РФ, на:

- создание предприятия, его реорганизацию и ликвидацию,

- определение предмета и целей деятельности предприятия,

- назначение руководителя предприятия,

- осуществление контроля за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

В соответствии с ГК РФ единственным органом управления в муниципальных унитарных предприятиях является единоличный директор, т. е. исключены любые коллегиальные органы управления, что по мнению специалистов, участвовавших в рабочей группе, совершенно не соответствует как современным принципам управления предприятиями, так и системам управления, существующим в предприятиях других организационно-правовых форм. Действующее законодательство не устанавливает обязательного независимого аудита для унитарных предприятий, а также не регламентирует контроль за деятельностью унитарных предприятий, создание каких-либо контрольных органов на предприятии. Создание учредителем контрольных органов вне предприятия законом не запрещено и на данном этапе может рассматриваться как способ осуществления контроля.

Унитарные предприятия по определению являются коммерческими, т. е. ориентированными на достижение прибыли предприятиями со специальной правоспособностью, выражающейся в четком установлении предмета и целей деятельности. На самом деле, как правило, муниципальные унитарные предприятия создаются для оказания социально значимых услуг, в значительной мере дотируемых из муниципальных бюджетов и – частично – из бюджетов других уровней, в связи с чем говорить о прибыльности и ориентированности на прибыль вряд ли уместно. Муниципальные образования – учредители зачастую игнорируют требование ГК РФ о специальной правоспособности, включая в уставы муниципальных унитарных предприятий любые виды деятельности.

Наконец, унитарные предприятия отвечают по своим долгам всем имуществом, в т. ч. переданным ему на праве хозяйственного ведения (т. е. муниципальной собственностью). При этом при недостаточности имущества предприятия для погашения долгов, в случае дачи учредителем обязательных указаний, повлекших убытки унитарного предприятия, а также в случаях, когда это предусмотрено уставом предприятия, возникает субсидиарная ответственность учредителя – муниципального образования по долгам унитарного муниципального предприятия (ч. 3 ст. 56 ГК РФ). Кроме того, статьи 26, 27 Федерального Закона „О несостоятельности (банкротстве)“ устанавливает обязанность учредителя - муниципального образования принимать меры к предупреждению банкротства унитарного муниципального предприятия.

Право муниципальных образований на создание предприятий в форме хозяйственных обществ подвергается сомнению в связи с неоднозначной трактовкой формулировок ч. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ, ст. ст. 124-125 ГК РФ, ст. 10 ФЗ «Об акционерных обществах». В то же время, по мнению участников совещания, хозяйственные общества имеют целый ряд преимуществ перед унитарными предприятиями, в т. ч. связанные с большей управляемостью, подконтрольностью, ограничением ответственности по долгам.