

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ НЕДВИЖИМЫМ
ИМУЩЕСТВОМ, НАХОДЯЩИМСЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 2 курса 261 группы

Профиля «Конституционное право, муниципальное право»
Направления 40.04.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Зюзиной Марины Витальевны

Научный руководитель
доцент кафедры
конституционного
и муниципального права,
к. юрид. н., доцент

08.06.2017 

Н.Н. Аверьянова

Зав. кафедрой
конституционного
и муниципального права,
д. юрид. н., профессор

08.06.2017 

Г.Н. Комкова

Саратов 2017

Введение

Актуальность темы исследования. Одной из основ, составных частей «фундамента» демократического государства является местное самоуправление, что в Российской Федерации закреплено статьями 12 и 130 Конституции, которые предусматривают право населения на местное самоуправление, определяемое как самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Самостоятельность местного самоуправления немыслима без его финансово-экономической основы, включающей муниципальную собственность. Для исполнения своих обязанностей, в том числе решения вопросов местного значения, местному самоуправлению в лице соответствующих органов необходима определенная материальная база, составной частью которой является муниципальная собственность, причем Конституция России устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью.

Статья 8 Конституции РФ, устанавливая, что «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности», тем самым не отрицает определенные особенности муниципальной собственности, например, специфику ее возникновения, социальные отношения, которые возникают при реализации своих полномочий органами местного самоуправления. В гражданском законодательстве предусмотрены специальные нормы, устанавливающие особенности правового режима для государственной и муниципальной собственности.

Актуальность вопроса управления муниципальной собственностью в современной России определяется, в том числе тем, что данный вид собственности является одним из новых с точки зрения законодательства (фактически появился в результате преобразований в России конца

прошлого века). Процесс её становления продолжается и сегодня. Кроме того, оценка населением эффективности деятельности власти в целом в значительной степени обусловлена дееспособностью местного самоуправления, так как в первую очередь жители сталкиваются с работой власти именно в части решения вопросов местного значения, люди ощущают результаты государственной политики и оценивают её сквозь призму удовлетворения своих жизненных нужд и интересов.

Существенным фактором, влияющим на развитие муниципалитета, а также решение актуальных для его жителей вопросов является эффективное, направленное на учет совокупности социальных, фискальных и инвестиционных задач, управление и распоряжение муниципальной собственностью, в том числе при его отчуждении, закреплении в хозяйственном ведении или оперативном управлении, передаче в пользование или доверительное управление, внесении в качестве вклада при создании хозяйственных обществ, использования в качестве обеспечения кредитных обязательств.

Степень научной разработанности проблемы. Существенный вклад в выявление и освещение проблем по поводу управления муниципальной собственностью внесли научные работы следующих правоведов, труды которых применялись при написании магистерской работы: Аверьяновой Н.Н., Кожухара В.М., Левицкой Е.А. Омарова А.М., Постового Н.В., Чернышева А.И., Чаннова С.Е., Шугриной Е.С. и других.

Объектом исследования является комплекс общественных отношений, связанных с процессом формирования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Предметом изучения является система нормативных актов, регулирующих объект исследования, а также научная литература и материалы правоприменительной практики.

Целью работы является исследование правовой природы и правового регулирования управления муниципальной собственностью на недвижимое имущество. Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие задачи:

- рассмотреть историю развития права муниципальной собственности;
- исследовать понятие муниципальной собственности;
- проанализировать состав и способы формирования муниципальной собственности;
- рассмотреть основные функции управления муниципальной собственностью.

Методологической основой исследования стали общие методы исследования: анализ, синтез, обобщение, метод комплексного подхода, аналогии и частные: сравнительно-правовой, сравнительно-исторический, формально-логический.

Научная новизна исследования обусловлена намеченными целью и задачами и заключается в исследовании новых аспектов правового регулирования вопросов, связанных с управлением недвижимым имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе с использованием опыта органов местного самоуправления Саратовской области.

Основное содержание работы

В первой главе работы рассматривается институт управления муниципальной собственностью как объект правового регулирования, особое внимание уделено истории становления и развития права муниципальной собственности. Так, отмечается, что в дореволюционной России местное самоуправление имело достойный уровень развития, чему способствовали земская (1864) и городская (1870) реформы. В основу управления местными сообществами были заложены выборность органов местного самоуправления и обеспечение финансовой независимости их деятельности (так, в XIX в. до 60% всех собираемых платежей оставалось в распоряжении земства, и примерно по 20% уходило в губернскую и государственную казну)¹. В советской России местное самоуправление входило в единую систему государственной власти.

В связи с реформой государственной власти в стране в конце 1980-х годов появилась необходимость снятия с государственной власти ответственности за ситуацию на местах, что было возможно сделать через развитие местного самоуправления. Тогда же появилось новое понятие – было установлено, что экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность. Формирование муниципальной собственности началось еще до принятия Конституции Российской Федерации в 1993г.

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 № 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-

¹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 4. С. 62.

Петербурга и муниципальную собственность"² (далее – Постановление ВС РФ № 3020-1) запустило процесс разграничения единого массива государственной собственности, перешедшей к федерации после развала СССР.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г. закрепила право на муниципальную собственность³. В Федеральном законе от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, который утратил силу с введением в действие Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ с таким же названием, был определен возможный состав муниципальной собственности.

В субъективном смысле право муниципальной собственности - это право населения определенной территории, непосредственно или через уполномоченные ими органы владеть, пользоваться и распоряжаться публичным имуществом в целях удовлетворения публичных интересов.

Ю. К. Толстой, обращаясь к содержанию права муниципальной собственности, отмечает, что оно полностью приложимо к общему определению права собственности как субъективного права⁵. Также как и обычный (частный) собственник, органы местного самоуправления могут реализовывать право владения, пользования и распоряжения имуществом, но с рядом особенностей, которые обусловлены особыми функциями публичных субъектов (представление и защита общественных интересов).

² 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: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 № 3020-1// Ведомости СНД и ВС РСФСР.1992. N 3. ст. 89

³Шоколько М.А. Основные проблемы определения правового режима имущества находящегося в муниципальной собственности// Административное и муниципальное право. 2008. №3.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005)// Собрание законодательства РФ. 1995.№ 35. ст. 3506

⁵ Гражданское право. : учебник для вузов. Ч. 1 / С.-Петерб. гос. ун-т ; под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. - Санкт-Петербург : Теис, 1996, С. 346

Право муниципальной собственности в объективном смысле, входя в понятие института гражданского права - «права собственности» в целом, должно рассматриваться как сочетание правовых норм, регулирующих общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению именно публичным имуществом – норм конституционного, гражданского, административного и иных отраслей права, т. е. представляет собой комплексный правовой институт. В работе сделан вывод о том, что государственная политика, касающаяся роли и места публичной собственности в структуре собственности в целом по стране, претерпела ряд существенных изменений.

Изучены особенности правового положения недвижимого имущества, находящегося в муниципальной собственности. Так, ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»⁶ (далее - Закон №131-ФЗ) разделяет «муниципальное имущество» и «средства местных бюджетов», относя и то, и другое к экономическим основам местного самоуправления. Законом №131-ФЗ установлено, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности устанавливаются федеральным законом. Специальный закон по данным вопросам не принят.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что муниципальная собственность формируется как общегражданскими (предусмотренными статьей 218 ГК РФ) способами, так и специфическими, присущими исключительно данной форме собственности.

Перечень объектов, которые могут находиться на сегодняшний момент в муниципальной собственности, устанавливает статья 50 Закона №131-ФЗ. Согласно этой статье, главным критерием формирования состава муниципальной собственности является ее необходимость и возможность

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. ст. 3822

использования при решении публичных задач, стоящих перед органами местного самоуправления, т.е. в основу формирования заложен принцип целевого назначения имущества. Таким образом, накладывается существенное ограничение на состав муниципальной собственности.

Примером, демонстрирующим особенности муниципальной собственности, является момент возникновения права такой собственности. По общему правилу, установленному Гражданским кодексом Российской Федерации, право собственности на объекты недвижимости возникает с момента его государственной регистрации. Однако в отношении имущества, разграничиваемого между уровнями муниципалитетов, органам государственной власти субъектов Российской Федерации дано право самостоятельно устанавливать момент возникновения права собственности, и этим правом большая часть регионов России воспользовалась для того, чтобы сократить расходы местных бюджетов на оформление муниципального имущества. Так, Законом Саратовской области от 29.03.2010 № 48-ЗСО⁷ было установлено, что право собственности на имущество, принимаемое в ходе разграничения имущества между муниципальными образованиями области в соответствии с настоящим Законом, возникает с момента подписания акта приема-передачи указанного имущества.

Установленные гражданским законодательством специфические способы обращения в муниципальную собственность, например, бесхозяйных недвижимых вещей, также приобретают существенное значение для формирования имущественной базы муниципальных образований.

⁷ О внесении изменения в статью 1 Закона Саратовской области "О некоторых вопросах разграничения имущества между муниципальными образованиями области: Закон Саратовской области от 29.03.2010 N 48-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. 2010. № 9

В главе 2 работы изучено правовое регулирование управления муниципальной собственностью на недвижимое имущество. Так, изучены вопросы создания и деятельности муниципальных унитарных предприятий и учреждений, особенности управления имуществом таких предприятий и учреждений.

Изучены также вопросы приватизации муниципального имущества, под которым понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. При этом отмечено, что приватизация позволяет решать проблемы демонополизации экономики, стимулирования конкуренции, пополнения государственного и местного бюджетов.⁸ Приватизация муниципального имущества осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в порядке, предусмотренном федеральным законом, которым регламентированы такие основные моменты, как определение состава подлежащего приватизации имущественного комплекса, определение цены приватизируемого имущества, состав документов, предоставляемых потенциальными правообладателями – участниками аукциона и порядок предоставления информации о планируемой приватизации имущества в целях обеспечения гласности приватизации муниципального имущества.

Как показывает практика, приватизация не является гарантом повышения эффективности использования муниципального имущества и доходы от приватизации муниципального имущества постоянно снижаются⁹. Это происходит по нескольким причинам. Во-первых, выставляются, в основном, убыточные предприятия. Во-вторых, сказывается

⁸ Новикова С.В. Приватизация государственного и муниципального имущества: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С.180

⁹ Косинов В.А. Проблемы государственного регулирования приватизации государственного и муниципального имущества // Административное и муниципальное право. 2015. N 1. С. 5.

низкая платежеспособность потенциальных покупателей. Также, зачастую, сказывается низкая инвестиционная привлекательность предприятия.

В результате, все чаще встречаются такие методы как использование имущества по концессионным соглашениям и договорам государственно-частного партнерства.

Аренда муниципального имущества является одним из основных способов управления муниципальной собственностью. Основой законодательного регулирования арендных правоотношений является Гражданский кодекс РФ, где им посвящена Глава 34. Многие нормы данной главы носят диспозитивный характер, что, при необходимости, дает возможность сторонам решать в договоре тот или иной вопрос иначе, чем в законе, а законодательное регулирование используется как запасной вариант («если иное не предусмотрено в договоре»).

Выявлены особенности аренды отдельных видов имущества, например, существенной особенностью сдачи в аренду земельных участков является запрет на предоставление в аренду земельных участков, границы которых не установлены в соответствии с требованиями Федерального закона от 13 июля 2015 года №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹⁰ (неуточненные границы), что необоснованно выводит из правового поля немалую долю участков. Изучены также вопросы изменения стоимости аренды, вопросы ремонта арендованного имущества, вопросы вступления в силу договоров аренды и сроков их действия.

Изучена судебная практика по вопросам, связанным с заключением договоров аренды муниципального имущества, в том числе продления сроков, проведения аукционов на право заключения таких договоров, реализации преимущественного права на заключение договоров аренды.

¹⁰ О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 03.07.2016)// Собрание законодательства РФ. 2015. 29 (часть I), ст. 4344

Отмечено, что в целях правового регулирования порядка предоставления в аренду муниципального имущества, законодательными органами местного самоуправления принимаются специальные акты. При этом особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества предусмотрены статьей 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Особое внимание в работе уделяется вопросам управления находящимися в муниципальной собственности земельными участками, учитывая, что статья 11 Земельного кодекса РФ закрепляет за органами местного самоуправления полномочия по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также по резервированию земель, изъятию земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований, и иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Отмечено, что по смыслу содержания Земельного кодекса РФ для органов местного самоуправления понятия «управление» и «распоряжение» земельными участками в Земельном кодексе сведено к понятию «предоставление» земельных участков – в собственность либо в аренду.

Органы местного самоуправления обладают правом передавать земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, находящиеся в неразграниченной государственной собственности (далее - земельные участки) в постоянное (бессрочное) и безвозмездное срочное пользование, предоставлять в аренду или отчуждать земельные участки, а также совершать иные сделки согласно действующему законодательству (например, обмен земельных участков при изъятии для государственных нужд). В связи с этим вытекает необходимость полного

обеспечения законодательными актами данного вопроса как на федеральном уровне, так и на уровне муниципалитета.

Одним из достижений в совершенствовании правового регулирования предоставления земельных участков стало определение порядка образования земельных участков. Выявлены, например, вопросы правоприменения положений статьи 2 № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" (далее - Закон №137-ФЗ)¹¹ о возможности льготной аренды или льготного выкупа земельного участка, ранее предоставленного на праве постоянного (бессрочного) пользования (далее – ПБП). Предложено закрепить регулирование размера арендной платы в случае переоформления права ПБП в № 137-ФЗ и однозначно определить, на какие временные периоды распространяется такой льготный расчет арендной платы (только до 1 июля 2012 г. или по настоящее время).

Отмечено также, что оформление права аренды (без проведения торгов) часто осложняется ситуацией длительного ожидания результатов рыночной оценки, когда расчет арендной платы, необходимый для договора аренды и являющийся его неотъемлемой частью, производится по результатам рыночной оценки. Хотя, в таком случае распоряжение о предоставлении права аренды и может быть принято, и оплата может быть предусмотрена с даты его принятия, однако оплата по договору будет производиться только после его государственной регистрации, что может вызвать некоторые осложнения в планировании расходов юридического лица.

Отмечено также, что интересная законодательная конструкция сложилась в ЗК РФ в редакции Закона № 171-ФЗ в отношении довольно нового для нашей страны права как сервитут. В новой редакции Земельного кодекса убрано изначально существовавшее в нем понятие «частного

¹¹ О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 N 137-ФЗ (ред. от 03.07.2016)// Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. ст. 4148

сервитута». Теперь законодатель различает публичный сервитут, регулируемый нормами статьи 23, и сервитут, можно сказать, «без названия», которому посвящена Глава V.3. Как отмечает Аверьянова Н.Н.: «Таким образом, Земельный кодекс Российской Федерации был приведен в соответствие с гражданским законодательством, которое в отношении регулирования данного вида сервитутов является специальным актом, то есть обладает приоритетом»¹².

В Главе V.3. подтверждается возможность органов местного самоуправления выступать в качестве одной из сторон гражданских правоотношений. До вступления в силу Закона № 171-ФЗ, отсутствие четкого законодательного регулирования порядка обременения сервитутом земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, способствовало практически полному отсутствию правоприменительной практики по данному правовому явлению.

В работе отмечено, что получателем средств от земельного налога и частично арендной платы, являются органы местного самоуправления, что делает их в наибольшей степени заинтересованными в надлежащем использовании земельных ресурсов. Поэтому, такая функция органов местного самоуправления, как муниципальный земельный контроль, играет немаловажную роль в управлении земельными ресурсами.

При этом отмечается что так как полномочиями на принятие решение о возбуждении дела об административном правонарушении наделены органы государственного земельного надзора, полномочия муниципальных органов власти в данной сфере носят довольно усеченный характер. Таким образом, осуществление контрольных функций муниципальными органами попадает в зависимость от эффективности выполнения этих функций органами государственной власти. В результате в большинстве муниципальных

¹² Аверьянова Н.Н. Новое законодательство о земельных сервитутах// Право и экономика. 2015. № 2

образований земельный контроль осуществляется по остаточному принципу.

Заключение

В результате проведенного исследования правовых аспектов управления муниципальной собственностью выявлен ряд проблем, которые снижают эффективность такого управления, а также затрудняют решение органами местного самоуправления возложенных на них задач.

Факторами, влияющими на эффективность управления муниципальным имуществом, являются:

полнота законодательного регулирования изучаемого вопроса, в первую очередь - на федеральном уровне, на уровне муниципалитетов, в меньшей степени – на уровне субъектов Российской Федерации;

полнота охвата объектного состава муниципального имущества;

учет особенностей объектов муниципальной собственности с целью рационального управления ими;

необходимость организации взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по решению вопросов в данной сфере;

качество подготовки кадров органов местного самоуправления, осуществляющих управление муниципальным имуществом;

Органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия самостоятельно, при этом, учитывая, что настоящим собственником муниципального имущества является народ, проживающий на данной территории, основной задачей органов местного самоуправления является в значительной степени учет потребностей местного сообщества и исполнение поставленных им задач.

Вопросы эффективности управления муниципальной собственностью особенно актуальны в условиях недостаточности доходов бюджета, когда от

качества управления муниципальным имуществом зачастую зависят и возможность решения вопросов местного значения, и возможность получения дополнительных доходов в бюджет.

Закрепленный статьей 50 Федерального закона №131-ФЗ принцип формирования муниципальной собственности направлен на оптимизацию управления ею. Однако в настоящее время, на наш взгляд, не в полном объеме урегулированы вопросы, связанные с наличием у муниципальных образований особого – публичного статуса и необходимостью соответствующего использования муниципального имущества.

Например, указанная статья не предполагает нахождения в муниципальной собственности объектов недвижимости, не используемых непосредственно органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и предназначенными исключительно для сдачи в аренду с целью извлечения дохода – норма диктует необходимость репрефилирования или отчуждения такого имущества.

В связи с этим тема управления муниципальной собственностью требует дополнительного изучения, в том числе с учетом мнения муниципального сообщества.

Обозначенная в Федеральной программе необходимость оптимизации муниципального имущества предполагает как повышение эффективности использования такового, так и приватизацию проблемных предприятий. Для проведения приватизации требуется грамотная оценка состояния предприятия и анализ возможных способов приватизации с целью выбора оптимального. Успешность проведения данных мероприятий напрямую зависит от кадрового состава администрации муниципального образования.

Большинство вопросов управления муниципальным имуществом напрямую зависит от урегулированности федерального законодательства, которое не всегда содержит четкое регулирование правовых отношений.

Немалые сложности создает объемность законодательной базы, с одной стороны, опирающейся на кодифицированные законодательные акты, а с другой – включающей акты местного значения. Это обстоятельство так же накладывает определенные требования на кадровый состав администраций. А с учетом частоты и объема вносимых в законодательство изменений – необходимость постоянного повышения квалификации кадров.

Таким образом, систематизация и доработка законодательной базы по управлению муниципальным имуществом повлечет за собой положительный эффект и позволит реализовать по факту поставленные задачи перед муниципальным образованием.

**Основные положения выпускного исследования отражены в
следующих публикациях автора:**

1. *Зюзина Марина Витальевна*. Проблемы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: материалы IX Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, посвященной 80-летию Саратовской области. [Электронный ресурс] - Саратов : СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2016. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).