

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 2 курса 261 группы юридического факультета
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

Никитиной Влады Игоревны

Научный руководитель

д.ю.н., профессор

(должность, уч. степень, уч. звание)

« ____ » _____ 20 ____ г.

(подпись)

Н.Н. Аверьянова

(инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

(должность, уч. степень, уч. звание)

« ____ » _____ 20 ____ г.

(подпись)

Г.Н. Комкова

(инициалы, фамилия)

Введение

Актуальность темы. На сегодняшний день одной из важнейших форм деятельности местной власти является управление объектами муниципальной собственности, которая включает в себя местные финансы, муниципальное имущество, муниципальные предприятия и учреждения и многое другое. Управление муниципальной собственностью является достаточно непростым и многоаспектным процессом, который трактуется спецификой субъектно-объектных взаимодействий и преобладающей направленностью на процессы потребления для осуществления территориальных интересов населения.

Высокоэффективное управление муниципальной собственностью не представляется возможным без осознания содержания, специфики целевого формирования, субъектного состава, а также некой специфики экономических отношений в пределах управляющих воздействий. В современных условиях, когда органы местного самоуправления играют важную роль в становлении и развитии гражданского общества, возникает вопрос о необходимости внедрения современных технологий в систему муниципального управления как основного условия повышения его эффективности. Управление муниципальной собственностью в современной России является одним из наиболее актуальных вопросов.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, урегулированных правом, в сфере управления муниципальной собственностью в Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, регламентирующие порядок и методы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации.

Цель настоящей работы – исследовать правовые основы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели в настоящей работе необходимо последовательно решить ряд **задач**:

1. Определить понятие, принципы и цели управления муниципальной собственностью.
2. Проанализировать органы местного самоуправления как субъекты управления муниципальной собственностью.
3. Рассмотреть состав и порядок формирования имущества, находящегося в муниципальной собственности.
4. Проанализировать особенности управления муниципальной собственностью в зарубежных странах.
5. Сравнить особенности продажи, сдачи в аренду, залог имущества, находящегося в муниципальной собственности

Теоретическая база исследования. Управление муниципальной собственностью по большей части категория экономическая. Несмотря на это к проблемам муниципальной собственности и ее управления обращаются в своих трудах многие ученые в области конституционного и муниципального права: С. А. Авакьян, А. С. Автономов, М. В. Баглай, Н. С. Бондарь, В. И. Васильев, Т. П. Георгиева, И. Г. Дудко, А. С. Емельянов, С. А. Зинченко, В. В. Комаров, А. Н. Кокотов, О. Е. Кутафин, В. Д. Мазаев, А. Я. Слива, В. В. Таболин, Г. Н. Чеботарев, Н. Н. Черногор, А. А. Широков, Е. С. Шугрина и др.; гражданского права – В. П. Мозолин, Д. В. Пятков, Е. А. Суханов, Ю. К. Толстой и др.

Правовые аспекты управления муниципальной собственностью в РФ исследовались в диссертационных работах Т. П. Георгиевой (Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации: Межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000); А. В. Ларионова (Конституционно-правовые основы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005); А. Г. Михайлова (Право на управление и распоряжение муниципальной собственностью в Российской Федерации: проблемы регулирования, реализации и судебной защиты в

городских округах: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2010).

Методологию настоящей работы составили как методы общенаучного характера: анализа, дедукции, абстрагирования, синтеза, диалектический, формально-логический, исторический и структурно-функциональный, так и специально-юридические методы: формально-юридический (догматический), герменевтический и сравнительно-правовой.

Теоретическая значимость исследования заключается в комплексном обобщении существующего теоретико-правового материала по выбранной тематике.

Практическая значимость исследования заключается в проблемном анализе правоприменительной практики по вопросу управления муниципальной собственностью в Российской Федерации.

Структура настоящей работы включает в себя введение, две главы, заключение и список литературы.

В результате проведенного исследования на **защиту выносятся следующие положения:**

1. В ходе проведения анализа специфики управления муниципальной собственностью необходимо обратить внимание на обеспечение экономической основы в работе органов местного самоуправления, ориентироваться на положения существующего законодательства в области определения политики органов местного самоуправления, проведения необходимых изменений.

2. Рассматривая потенциальные направления получения дополнительного дохода в местный бюджет, необходимо признать, что как продажа, так и аренда муниципальной собственности являются важной составляющей дохода в условиях влияния экономических кризисов.

3. В работе также уделялось внимание проблеме повышения конкурентоспособности муниципалитета для привлечения инвестиций, создания новых рабочих мест и развития городской инфраструктуры. Именно

эти действия как с точки зрения юридической, так и с точки зрения социальной направленности могут позволить муниципальным образованиям изменить положение дел с точки зрения текущих тенденций трудовой миграции, а также иных проблем, стоящих перед представителями органов местного самоуправления.

4. Проанализировав специфику деятельности субъектов органов местного самоуправления можно говорить о четком структурировании и распределении задач, которые ставятся перед департаментами. Рассмотрев состав и порядок формирования имущества, находящегося в муниципальной собственности, можно прийти к выводам о том, что принцип конкуренции должен соблюдаться для того, чтобы избежать злоупотребления полномочиями. Данный аспект важен при борьбе с коррупцией, формированию стратегии развития муниципальных образований.

Основное содержание работы

Первая глава работы *«Понятие, принципы и цели управления муниципальной собственностью»* посвящена раскрытию правовых основ управления муниципальной собственностью. В первом параграфе определяются основные органы управления муниципальной собственностью. Так, основным субъектом управления муниципальной собственностью является население муниципалитета, которое передает свои права на владение, пользование и распоряжение имуществом местным органам власти. Также субъектом управления (в рамках предоставленных ему полномочий) являются органы местного самоуправления (администрация города (района) в лице комитета по управлению муниципальным имуществом и т.д.). В данном параграфе обозначаются следующие проблемы:

- недостаток данной системы нормативного и правового регулирования процесса управления городской собственностью;
- декларируемая независимость местных финансов на фоне совершенной дотационности практически всех городских образований;
- проблема бесхозяйного имущества.

Второй параграф определяет состав и порядок формирования имущества, находящегося в муниципальной собственности, в частности затрагивается вопрос о том, как делится муниципальное имущество на:

- имущество казны;
- имущество, закрепленное за муниципальными унитарными или казенными предприятиями;
- имущество, принадлежащее им на праве собственности.

В соответствии со ст. 50 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 -ФЗ определяются основные виды имущества, которые могут находиться у муниципального образования:

– имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, перечень которых четко определен для различных муниципалитетов;

– имущество, требуемое для реализации определенных государственных полномочий, в случае если они передаются органам местного самоуправления;

– имущество, необходимое органам местного самоуправления для осуществления собственных функций;

– имущество, предназначенное для решения вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, но право решения, которых предоставлено органам местного самоуправления.

В магистерской работе охарактеризована действующая законодательная база по вопросу отнесения имущества к тому или иному муниципальному образованию в связи с рядом условий. После проведенного анализа норм федерального законодательства, выделяются следующие проблемы возникновения права муниципальной собственности в процессе разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями:

Во-первых, основанием возникновения права собственности муниципального образования, принявшего имущество, могут быть разные виды правовых актов.

Во-вторых, требуют уточнения вопросы, связанные с моментом возникновения права собственности.

В-третьих, необходимо изменить федеральное законодательство.

Третий параграф посвящен сравнительно-правовому анализу управления муниципальной собственностью.

Отмечается, что определение основных методов и инструментов управления объектами муниципальной собственности в зарубежных странах,

а также возможности их применения в нашей стране необходимо для модернизации системы управления муниципальной собственностью.

Традиционно выделяют англосаксонскую, континентальную, а также смешанную модели управления муниципальной собственностью. Так, в рамках англосаксонской модели, которая распространена в таких странах, как США, Канада, Великобритания, Индия, Австралия, органы местного самоуправления действуют самостоятельно в пределах предоставленных полномочий. В рамках данной модели органы государственной власти вправе регулировать местное самоуправление в косвенной форме, например, посредством предоставления государственных дотаций, осуществления судебного контроля и т. д.

Согласно исследованиям, подчеркивается необходимость привлечения частного капитала на концессионной основе, что является одним из инструментов обеспечения процессов развития и эффективного использования муниципальной собственности. Уже в 1990-е гг. применение концессий стало иметь масштабный характер. Данная форма соглашений применяется во многих странах: США, Великобритании, Германии, Франции, Канаде, Японии, Бразилии, Китае и др.

Обозначаются следующие наиболее эффективные формы партнерства между органами местного самоуправления и частным бизнесом в сфере инфраструктуры:

- Механизмы BOT;
- Механизм ROT;
- Контракты на управление, в рамках которых предусматривается передача объекта муниципального имущества специализированной компании, которая за счет снижения издержек обеспечивает себе прибыль.

Вторая глава работы *«основные формы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации»* посвящена основным формам управления муниципальной собственностью в Российской Федерации.

Первый параграф рассматривает продажу имущества, находящегося в муниципальной собственности с помощью аукциона. Аукцион является самым распространенным способом приватизации муниципального имущества и проводится в электронном формате. Определена процедура проведения электронных торгов: во-первых, проведение организатором торгов подготовительных мероприятий, связанных с формированием муниципальной собственности и размещением извещения о проведении аукциона. Во-вторых, отправка заявок претендентами на участие в таком аукционе, и соответственно проведение аукциона. И третий, заключительный этап - это определения победителя земельного аукциона и заключения с ним договора. Автор магистерской работы приходит к выводу о том, что для успешного проведения аукциона нужно соблюдать все существующие принципы осуществления продажи муниципальной собственности, положений закона «О приватизации», Постановления Правительства РФ № 860, иных нормативно-правовых актов. Это необходимо для создания конкуренции, противодействию коррупции, следованию принципам, отраженных в ФЗ №131.

Второй параграф раскрывает особенности аренды имущества, находящегося в муниципальной собственности. Обозначаются возможности проведения торгов с единственным участником. Такая возможность предоставляется организаторам торгов в случае, если заявка соответствует правилам подачи заявки, требованиям документации о торгах по вопросам передачи имущества в аренду. Особо подчеркивается, что передача муниципального имущества некоммерческим организациям проводится без торгов и без предварительного согласования с антимонопольным органом.

В работе выделяются следующие проблемы:

- невозможность точного подсчета итоговой суммы арендных платежей на весь период пользования объектом муниципальной собственности
- продажа права аренды участков с разрешенными видами использования для индивидуального жилищного строительства, а также строительства

многоквартирных домов.

Третий параграф раскрывает тему залога имущества, находящегося в муниципальной собственности. Традиционно под залогом принято понимать форму обеспечения обязательств того или иного лица, считающегося должником, перед кредиторами. Согласно данной форме кредиторы приобретают право получения удовлетворения обязательств за счет заложенного имущества.

Говоря о залоге в контексте муниципального управления, можно назвать данный процесс передачей муниципального имущества с залоговым формированием и использованием по мере необходимости специального залогового фонда муниципалитета.

Муниципальный залоговый фонд – это совокупность всех объектов муниципальной собственности, которые предназначаются для ликвидации существующих инвестиционных рисков. Основным назначением муниципального залогового фонда является гарантия возврата кредитов, привлекаемых администрацией субъекта, а также обеспечение муниципальных инвестиционных программ. Муниципальный залоговый фонд формируется каждый год в виде реестра, в котором перечислены все существующие объекты. Это могут быть как объекты различной социальной направленности, здания, так и земельные участки.

Ст. 354 ГК РФ описывает положение, согласно которому в случае, если право собственности залогодателя на имущество, которое и является предметом ипотеки, прекращается по основаниям и в порядке, установленном федеральным законом, вследствие изъятия или выкупа имущества для государственных и муниципальных нужд, их реквизиции или национализации. Также, об этом сказано в статье 41 ФЗ «Об ипотеке».

На практике это реализуется за счет предоставления залогодателю другого имущества или соответствующей компенсации. Альтернатива перехода вещного права или права залога на новый объект недвижимого имущества представляется более логичной, поскольку граждане

приобретается новый земельный участок, а залогодержатель получает возможность продолжить кредитное обязательство с новым залогом.

Четвертый параграф раскрывает тему: «Доверительное управление имуществом, находящимся в муниципальной собственности».

В соответствии со статьей 1013 ГК РФ объектами доверительного управления могут быть предприятия и другие имущественные комплексы, отдельные объекты, относящиеся к недвижимому имуществу, ценные бумаги, права, удостоверенные бездокументарными ценными бумагами, исключительные права и другое имущество. Иначе говоря, объектом договора доверительного управления могут быть отдельные земельные участки или земельные участки в составе имущественных комплексов. Однако не все земельные участки могут стать объектом такой сделки. Во-первых, это могут быть только земельные участки, прошедшие кадастровый учет. Во-вторых, объектом доверительного управления могут являться только земельные участки, которые не были изъяты из гражданского оборота.

Однако, анализ муниципальных правовых актов показывает, что применение механизма доверительного управления не регламентируется в положение о порядке владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в собственности муниципального образования. Таким образом, этот механизм муниципально-частного партнерства практически не используется в практике управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Заключение

Анализируя тему исследования в контексте данной работы, можно сказать о том, что правовая природа управления муниципальной собственностью в Российской Федерации состоит из ряда ключевых особенностей, важных положений, касающихся вопросов управления муниципальной собственностью. Прежде всего, рассматриваются само понятие управления, его основные принципы, а также цели управления муниципальной собственностью. В значительной степени важными вопросами являются требования к принципам конкуренции, составления отчетности о проведении аукционов, торгов по вопросам продажи или аренды муниципальной собственности.

Ключевыми целями управления муниципальной собственностью являлись: обеспечение экономической основы в работе органов местного самоуправления, данный ориентир позволяет определить необходимость изменений политики органов местного самоуправления с конечной целью

Повышения эффективности управления муниципальной собственностью на основе оптимизации ее структуры, создания интегрированной системы управления. Также, в работе были рассмотрены потенциальные направления в области получения дополнительного дохода в местный бюджет, что является важной составляющей в современной действительности, влияния экономических кризисов. Также, в работе уделялось внимание проблеме повышения конкурентоспособности муниципалитета для привлечения инвестиций, создания новых рабочих мест и развития городской инфраструктуры. Именно эти действия как с точки зрения юридической, так и с точки зрения социальной направленности могут позволить муниципальным образованиям изменить положение дел с точки зрения текущих тенденций трудовой миграции, а также иных проблем, стоящих перед представителями органов местного самоуправления.

Объект исследования, та совокупность общественных отношений, которые регулируются в правовом поле, бесспорно, влияют на управление

муниципальной собственностью в Российской Федерации, являются важными инструментами развития населения, гражданского общества в РФ.

Предмет исследования, те правовые нормы, за счет которых регулируется порядок и существующие методы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации, также можно определить, как развивающийся институт, в сравнении с тем положением аналогичных образований в других странах, при том не только континентальной системы, но и англосаксонского права.

Исследование правовой природы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации производилось за счет достижения поставленных целей, также, анализируя приведенный материал, раскрытие задач исследования помогло выявить актуальные проблемы, наметить перспективу дальнейших исследований. Определение понятий и принципов говорит о некоем дуализме, с точки зрения составления теоретической оценки аспектов и правил управления муниципальной собственностью.

Проанализировав субъекты органов местного самоуправления можно говорить о четком структурировании и распределении задач, которые ставятся перед департаментами. Рассмотрев состав и порядок формирования имущества, находящегося в муниципальной собственности, можно прийти к выводам о том, что принцип конкуренции должен соблюдаться для того, чтобы избежать злоупотребления полномочиями. Проанализировав особенности управления муниципальной собственностью в зарубежных странах, мы, также, можем сказать, что в Российской Федерации необходимо развивать описанные компетенции, конкретизировать правила организации рабочего процесса, избежать дублирования полномочий.

Выводы по работе изложены в следующих публикациях:

1. Шишкина В.И. Муниципальные земельные торги: проблемы законодательства и правоприменения // Актуальные проблемы правового,

социального и политического развития России. Саратов, 2018: Саратовский источник. С. 169-172.