

УДК 332.02

**Максимов Кирилл Валерьевич**

магистрант направления подготовки  
«Государственное и муниципальное  
управление»  
Российская академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте РФ  
Челябинский филиал  
Россия, Челябинск  
maksimov\_kv@mail.ru

**Kirill V. Maksimov**

master of the direction of preparation «The  
public and municipal administration»  
Russian academy of national economy and  
public service under the President  
of the Russian Federation  
Chelyabinsk branch  
Russia, Chelyabinsk  
maksimov\_kv@mail.ru

**ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ  
ИМУЩЕСТВОМ, НАХОДЯЩИМСЯ В  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

**FEATURES AND PROBLEMS OF LEGAL  
REGULATION OF THE MUNICIPAL  
PROPERTY' MANAGEMENT**

**Аннотация**

Статья посвящена анализу содержания и реализации на практике правовых актов, регулирующих порядок управления имуществом, находящимся в собственности муниципальных образований, в том числе, на материалах города Челябинска. Целью исследования является выявление особенностей и проблем нормативно-правового регулирования управления имуществом, находящимся в собственности муниципальных образований в РФ. В исследовании применялись общенаучные методы анализа, синтеза и обобщения информации, представленной в правовых нормах, а также результатах научных исследований в указанной сфере. В статье выявлены особенности и проблемы нормативно-правового регулирования управления имуществом, находящимся в собственности муниципальных образований в РФ. Сделан вывод о наличии множества нерешенных проблем нормативно-правового регулирования управления имуществом, находящимся в собственности муниципальных образований в РФ, которые затрудняют осуществление местного самоуправления с учетом интересов местного населения и в интересах муниципального образования в целом.

**Ключевые слова:**

муниципальное образование, муниципальная собственность, вопросы местного значения, управление имуществом, местное самоуправление

**Abstract**

Subject (topic): The article is devoted to the analysis of the content and implementation in practice of legal acts regulating the procedure of municipal property' managing, including on materials from the city of Chelyabinsk. Objectives (tasks): The purpose of the study is to identify the features and problems of the legal regulating the procedure of municipal property' managing in the Russian Federation. Methodology: The study applied general scientific methods of analysis, and synthesis of information presented in legal norms, as well as the results of scientific research in this field. The features and problems of the legal regulating the procedure of municipal property' managing in the Russian Federation are revealed. It was concluded that there are a lot of unsolved problems in the legal regulating the procedure of municipal property' managing in the Russian Federation, which make it difficult to exercise local self-government taking into account the interests of the local population and in the interests of the municipal entity as a whole.

**Keywords:**

municipality, municipal property, local issues, property management, local government

В условиях продолжающейся муниципальной реформы для оценки существующих проблем и противоречий важно выявить особенности нормативно-

правового регулирования деятельности органов местного самоуправления, в том числе в аспекте управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В современной России нормативно-правовое регулирование института муниципальной собственности осуществляется по трем основным направлениям: определение собственника муниципального имущества; установление состава (объектов) муниципального имущества; управление и распоряжение муниципальной собственностью.

Базисом для регулирования отношений собственности, в том числе муниципальной, является Конституция РФ, которая устанавливает, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности [1]. Аналогичное положение закрепляет и Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ).

Статьями 71–73 Конституции РФ определены предметы ведения, в том числе, в области экономических отношений и регулирования вопросов собственности, Российской Федерации и субъектов РФ, а статьями 130 и 132 – вопросы, решаемые посредством местного самоуправления [1]. Конституцией РФ установлены также основы правового положения муниципальной собственности: владения, пользования, распоряжения ею [11, с. 730].

Непосредственное законодательное регулирование в сфере отношений собственности, в том числе муниципальной, осуществляется гражданским законодательством, поскольку именно к его сфере действия относится правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения, прекращения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав.

ГК РФ определяет субъекты гражданских правоотношений – физические и юридические лица, а также особые субъекты, наделенные правом на участие в гражданских правоотношениях – это РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. При этом следует иметь в виду, что муниципальные образования – не юридические лица. Они участвуют в отношениях «наравне» с юридическими и физическими лицами, не являясь таковыми. К данным субъектам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (ст. 124 ГК РФ) [2].

ГК РФ предусматривает право муниципальных образований участвовать в гражданских правоотношениях, в том числе заниматься хозяйственной деятельностью.

Само понятие «муниципальная собственность» также содержится в ГК РФ и понимается как «имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям» (ст. 215 ГК РФ) [2].

Более того, термин «муниципальное образование» был впервые введен в современное российское законодательство именно ГК РФ для обозначения особых субъектов гражданских правоотношений.

От имени муниципальных образований права собственника реализуют уполномоченные органы местного самоуправления и другие субъекты, указанные в ст. 125 ГК РФ (органы государственной власти, государственные органы, юридические лица и граждане) в соответствии с актами, определяющими статус данных органов.

Часть 3 статья 215 ГК РФ предусматривает, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть закреплено за муниципальными предприятиями и учреждениями или составлять муниципальную казну. За муниципальными учреждениями и предприятиями имущество закрепляется соответственно на праве оперативного управления и хозяйственного ведения.

Кроме того, ГК РФ (ст. 212) [2] содержит оговорку о том, что особенности приобретения и прекращения права на имущество, находящееся в муниципальной собственности, владения, пользования и распоряжения им устанавливаются специальным законом.

Муниципальная собственность является одним из элементов экономической базы местного самоуправления, наряду со средствами местных бюджетов, а также имущественными правами муниципальных образований, составляя ресурсную основу для выполнения социальных функций органов местного самоуправления. Это определяет не только состав имущественного комплекса муниципального образования, но и его целевое назначение [11, с. 731].

Гражданское законодательство РФ регулирует также вопросы формирования имущественного комплекса муниципальных образований. Так, право муниципальной собственности возникает по различным не запрещенным законом основаниям, в том

числе в процессе перераспределения публичной собственности между уровнями власти.

ГК РФ также регламентирует порядок несения ответственности муниципальным образованием по своим обязательствам и определяет особенности оборота муниципального имущества, находящегося в хозяйственном ведении и оперативном управлении созданных собственником юридических лиц.

Правовое регулирование управления муниципальной собственностью также осуществляется принимаемыми в соответствии с ГК РФ федеральными законами, и прежде всего, Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон №131-ФЗ), который определяет правовые основы организации местного самоуправления в целом.

Устанавливая порядок отношений, возникающих в связи с муниципальной собственностью, Закон № 131-ФЗ содержит закрытый и не подлежащий расширительному толкованию перечень имущества, которое может быть признано муниципальной собственностью, а также перечень критериев, согласно которым имущество может быть отнесено к таковым [3].

Анализ закона показывает, что состав и структура муниципального имущества непосредственно связаны с типом муниципального образования. Для каждого из них закон устанавливает свой перечень вопросов местного значения, логика решения которых формирует тот перечень муниципального имущества, которым может обладать муниципальное образование каждого типа [14, с. 196].

Закон №131-ФЗ также закрепляет компетенцию органов местного самоуправления в виде вопросов местного значения (для каждого типа муниципального образования), к которым отнесены, в том числе, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, а также перечень объектов, которые могут быть отнесены к муниципальной собственности.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее вышеназванным требованиям, имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества), либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

По отдельным имущественным объектам решение об их включении в состав муниципальной собственности конкретного муниципального образования или исключении из состава муниципальной собственности данного муниципального образования (разграничение имущества между муниципальными образованиями и перераспределение имущества между субъектом РФ и муниципальным образованием) принимается органами государственной власти субъекта РФ. Законы субъекта РФ о порядке подготовки и принятия таких решений и сами данные решения также относятся к правовой основе муниципальной собственности.

В 2014 году в связи с расширением типов муниципальных образований появился новый блок муниципального имущества, предназначенный для решения дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением. Такие вопросы также могут устанавливаться законами субъектов РФ (ст. 14, 16, 17 Закона № 131-ФЗ) [3].

Вопросы, связанные с управлением муниципальной собственностью, естественным образом, также регулируются муниципальными правовыми актами, прежде всего, уставами муниципальных образований.

Такое регулирование осуществляется в пределах, установленных законодательством и обеспечивающих самостоятельность решения населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Так, основу правового регулирования отношений муниципальной собственности в городе Челябинске составляют следующие нормативные правовые акты:

- Устав муниципального образования «Город Челябинск»;
- Положение о порядке владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в собственности муниципального образования «города Челябинска», утверждённое решением Челябинской городской Думы от 29.06.2010 № 15/5 (далее – Положение).

Глава XII Устава устанавливает, что экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства бюджета города, а также имущественные права Челябинского городского округа; определяет состав муниципального имущества и имущественные права органов городского самоуправления; а также уточняет способы формирования муниципальной собственности [8].

В соответствии с Уставом города Челябинска субъектами управления, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью являются Челябинская городская Дума (представительный орган города Челябинска) и Администрация города (исполнительно-распорядительный орган города Челябинска).

Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, а также ведение реестра муниципального имущества от имени муниципального образования «город Челябинск» осуществляет в пределах своей компетенции Администрация города в лице Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска (КУИЗО) и иных структурных подразделений Администрации в пределах их компетенции.

Комитет в своей деятельности руководствуется действующим законодательством, Уставом города, Положением о Комитете, Положением и иными муниципальными правовыми актами. Комитет ведет учет наличия и изменения состава муниципального имущества в виде реестра муниципального имущества, представляющего собой информационную систему, построенную на единой по всей стране классификации, методологической основе и программной базе.

Нужно отметить, что в Уставе вопросы регулирования муниципальной собственности базируются на положениях Закона №131-ФЗ.

Указанное выше Положение было разработано в целях установления правовой основы формирования объектов муниципальной собственности муниципального образования «город Челябинск», деятельности органов местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом, обеспечения эффективного функционирования муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений и создания условий для привлечения инвестиций в развитие городского хозяйства [7].

В документе уточняется понятие «управление муниципальной собственностью города Челябинска», под которым понимается «комплекс административных, экономических и правотворческих действий органов местного самоуправления, объединенных единой политикой и нацеленных на сбалансированное развитие жизнедеятельности муниципального образования «город Челябинск» по формированию, владению, пользованию и распоряжению имуществом» [7].

Положение также четко определяет пределы компетенции городской Думы и Администрации города в области управления муниципальным имуществом.

Кроме того, указанный правовой акт, рамочно регулирует формирование объектов муниципальной собственности города Челябинска, разграничение компетенции органов местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом, управление муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями, условия приватизации муниципального имущества и т.д.

В развитие данных норм в городе Челябинске приняты, в соответствии с компетенцией (городской Думой или Администрацией города) муниципальные нормативные правовые акты по регулированию вышеназванных имущественных отношений (Положения, Порядки, Административные регламенты)

Необходимо отметить, что вопросы владения, пользования, распоряжения земельными участками данным Положением не регулируются.

Проведенный анализ нормативно-правового регулирования управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе на примере города Челябинска, позволил выявить следующие его особенности и проблемы:

1. Гражданско-правовая конструкция собственника муниципального имущества имеет существенные особенности: муниципальная собственность принадлежит публично-правовым (муниципальным) образованиям, а права собственника муниципального имущества реализуют органы местного самоуправления (ст. 215 ГК РФ, Закон № 131-ФЗ). Таким образом, население муниципального образования, будучи формально ведущим субъектом отношений местного самоуправления (источником власти), оказалось лишенным права собственности на муниципальное имущество. Действующее федеральное законодательство (в частности, Закон № 131-ФЗ), «хранит полное молчание» в отношении роли граждан в управлении муниципальной собственностью [10, с. 75].

2. Правовые основы местного самоуправления, в том числе основы управления муниципальной собственностью регулируются, преимущественно, в Законе №131-ФЗ, а само понятие «муниципальная собственность» содержится лишь в ГК РФ, да и то в усеченном виде, «не отражая содержательную природу муниципальной собственности и ее социальную природу» [14, с. 195]. Поэтому, на наш взгляд, понятие

«муниципальная собственность» необходимо расширить и конкретизировать, а также закрепить его в Законе № 131-ФЗ.

3. Существуют противоречия между трактовкой объема правомочий муниципального образования по управлению муниципальным имуществом, данной в Законе №131-ФЗ и представленной в позиции Конституционного Суда РФ [10, с. 74].

Так, в соответствии с Законом №131-ФЗ муниципальное имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, подлежит репрофилированию либо отчуждению (ч. 5 ст. 50). В этом случае муниципальные образования как собственники муниципального имущества должны, без выражения собственного волеизъявления расстаться с объектами, функциональный профиль которых по воле обстоятельств расходится с предметами ведения муниципалитетов.

Е.И. Колюшин охарактеризовал этот феномен как «отказ от презумпции обладания муниципальным образованием любым имуществом» [12, с. 346]. Такая зависимость негативно сказывается на объеме и качестве муниципального имущественного комплекса, а также наносит ощутимый удар по муниципальной экономике.

Одновременно, позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении от 30 июня 2006 г. №8-П, предусматривает, во-первых, волеизъявление публично-правовых образований на передачу «спорного» имущества, во-вторых, достижение между органами власти договоренностей на этот счет и, в-третьих, невозможность принудительного отчуждения собственности [9].

4. Кроме того, положения Закона №131-ФЗ (в частности, разграничение предметов ведения между муниципальными образованиями и субъектами Федерации), а также постоянные изменения, вносимые в него, и принятие новых смежных законов приводят к такому явлению как «размывание» муниципальной собственности (уменьшению ее объема).

В частности, муниципальная собственность в значительной степени убывает вследствие принятия ряда федеральных законов, таких как Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ [4], который разрешил выкуп арендованного имущества субъектами малого и среднего предпринимательства, а также Федеральный закон от 03 июля 2018 г. №155-ФЗ [5], который расширил возможности участия малого и среднего бизнеса в процедурах выкупа муниципального имущества и приобретения в аренду земельных участков.



В рамках реализации данной законодательной инициативы, а также во исполнение Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» было принято решение Челябинской городской Думы от 26 мая 2009 г. № 3/16 «Об утверждении перечня муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» [6], на данный момент включающего 68 нежилых помещений.

В настоящее время доля поступающих в местные бюджеты арендных платежей уменьшается, и напротив, вырастают доходы от приватизированного имущества. Но исследователи предвидят появление новой проблемы: «когда муниципальное имущество иссякнет, муниципальные образования лишатся собственного источника доходов и еще в большей степени станут зависимыми от финансовой помощи государства в виде дотаций и субсидий» [10, с. 77].

#### **Список использованных источников**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. № 237. 25.12.1993
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 01 сентября 2018 г.) // Российская газета. № 238-239. 08.12.1994.
3. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 19 августа 2018 г.) // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
4. Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 03 июля 2018 г.) // Российская газета. № 158. 25.07.2008.
5. Федеральный закон от 03 июля 2018 г. №185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях расширения имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» // Российская газета. № 145. 06.07.2018

6. Решение Челябинской городской Думы от 26 мая 2009 г. № 3/16 «Об утверждении перечня муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» (в ред. от 29 мая 2018 г.) // Вечерний Челябинск. № 50. 10.06.2009.

7. Решение Челябинской городской Думы от 29 июня 2010 г. № 15/5 «Об утверждении Положения о порядке владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в собственности муниципального образования «города Челябинска» (в ред. от 28 августа 2018 г.) // Вечерний Челябинск. № 53. 07.07.2010.

8. Решение Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2 «О принятии Устава города Челябинска» // Сборник правовых актов Челябинской городской Думы первого созыва. - 2015. - № 9 (часть 2).

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 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» в связи с запросом Правительства Москвы» // Документ официально опубликован не был.

10. Выдрин И.В. Правовое регулирование муниципальной собственности в России // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2015. Т. 15. № 4. С. 69-77.

11. Ерошкин А.К. Нормативно-правовая база управления муниципальной собственностью в РФ // Молодой ученый. 2016. №11. С. 730-733.

12. Колюшин, Е. И. Муниципальное право России: курс лекций. М.: Норма, 2008. – 464 с.

13. Маркварт, Э. Муниципальная собственность. Отдельные концептуальные вопросы и предложения по формированию локальной нормативной базы // Местное самоуправление: проблемы и пути их решения. СПб.: Питер, 2000. – 322 с.

14. Шох М.А., Ионов В.А. Экономико-правовые аспекты состава и учета муниципального имущества // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2014. № 4 (28). С. 195-199.