

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

(наименование)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

гражданско-правовой

(направленность (профиль) / специализация)

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)

на тему "Гражданско-правовое регулирование осуществления права муниципальной собственности"

Студент

Е.И. Бабиченко

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Канд. юр. наук, доцент И.В. Маштаков

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## **Аннотация**

Тема выпускной квалификационной работы: «Гражданско-правовое регулирование осуществления права муниципальной собственности».

Объектом исследования данной выпускной квалификационной работы является система управления муниципальной собственностью.

Тема выпускной квалификационной работы является одной из наиболее актуальных.

Цель исследования – комплексное изучение теоретических и практических проблем правового регулирования и правоприменительной практики по вопросам возникновения и осуществления права собственности муниципальных образований

Выпускная квалификационная работа состоит из 54 страниц, содержит 5 рисунков.

Выпускная квалификационная работа включает введение, две главы основной части, заключение и список используемой литературы и источников.

Во введении обосновывается актуальность темы, определён объект, ставятся цели и задачи, приводятся методы, предмет и материалы исследования.

В первой главе автор выполнил теоретический анализ права муниципальной собственности.

Во второй главе выпускной квалификационной работы был проведен анализ особенностей осуществления права собственности муниципальными образованиями.

В заключении представлены основные результаты работы.

При выполнении выпускной квалификационной работы было использовано 38 литературных источников.

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Право муниципальной собственности на современном этапе реформирования гражданского законодательства .....	6
1.1 Муниципальная собственность и право муниципальной собственности.....	6
1.2 Субъекты права муниципальной собственности.....	16
1.3 Особенности объектов и содержания права муниципальной собственности.....	19
Глава 2. Осуществление права собственности муниципальными образованиями .....	24
2.1 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений .....	24
2.2 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления.....	33
Заключение .....	43
Список используемой литературы и источников .....	46
Приложение А Методы управления муниципальной собственностью .....	51
Приложение Б Структура и состав муниципального имущества .....	52
Приложение В Способы возникновения муниципальной собственности .....	53
Приложение Г Методика оценки эффективности функционирования государственных и муниципальных унитарных предприятий ..	54
Приложение Д Задачи контроля муниципальной собственности.....	55

## Введение

Тема выпускной квалификационной работы является одной из наиболее актуальных.

Во-первых, муниципальная собственность как форма собственности появилась совсем недавно, еще пару лет назад такой формы не существовало. Поэтому изучение этого института актуально и сейчас.

Во-вторых, местное самоуправление является фундаментом для функционирования всей муниципальной системы низшего ранга. В связи с этим местное самоуправление должно эффективно работать.

Граждане видят и оценивают результаты государственной политики через призму удовлетворения своих жизненных потребностей и интересов. Именно для удовлетворения потребностей и нужд граждан созданы и функционируют органы местного самоуправления.

Одной из форм удовлетворения потребностей является муниципальная собственность. Местное самоуправление выступает одним из самых мощных факторов для реализации потенциала человека и его интеграции в социальные процессы, которые необходимы в любом демократическом государстве.

Исходя из этого основным требованием к использованию муниципальной собственности при таком подходе является баланс экономической эффективности и социальной ответственности органов местного самоуправления.

Таким образом, рост и развитие муниципального образования невозможно без грамотного и эффективного управления муниципальной собственностью.

Сложность научной проблемы привела к широкому поиску и анализу научной литературы по этому вопросу. Есть две основные исследовательские группы.

В первой группе, теоретической части работы были исследованы научные труды Л.В. Щенникова, Е.А. Суханов, С.Г. Соловьева, А.М. Шахвердова, В.Г. Игнатова, В.В. Рудова и другие.

Во второй группе, проблем управления муниципальной собственностью представлены такие авторы как: А.Ю. Ануприенко, И.В. Ефимчук, А.Д. Иванов, В.И. Кошкин, Д.С. Львов, В.А. Максимов, А.А. Михеев, О.М. Толкачев, А.В. Савченко, Р.А. Шамсутдинов и др.

Современные подходы в управлении муниципальной собственностью представлены в работах Р. Гровера, Е. Глора, М.М. Соловьёва.

Завершая обзор литературы, можно отметить, что проблемы управления собственностью на муниципальном уровне является малоизученным.

Цель исследования – комплексное изучение теоретических и практических проблем правового регулирования и правоприменительной практики по вопросам возникновения и осуществления права собственности муниципальных образований.

Для достижения цели выпускной квалификационной работы необходимо решить следующие задачи:

- изучить теоретические аспекты понятия муниципальной собственности;
- определить субъекты права муниципальной собственности;
- рассмотреть особенности объекты и содержание права муниципальной собственности;
- изучить вопросы осуществления права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений;
- рассмотреть проблемы осуществления права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления.

Объектом исследования данной выпускной квалификационной работы является система управления муниципальной собственностью.

Предметом исследования данной выпускной квалификационной работы является процесс управления муниципальной собственностью в России.

Методологическая основа исследования. В процессе подготовки выпускной квалификационной работы применялись общенаучные методы – аналогии, сравнения, описания, и анализа документов (законов, других нормативных правовых актов органов местного самоуправления), методы системного разбора и обобщения нормативных и практических материалов, диалектический и конкретно-исторический подходы к рассмотрению изучаемых проблем.

Также использовались такие методы научного исследования как: сравнительно-правовой, функционально-структурный, формально-юридический.

Информационной базой послужили действующие законодательные акты и документы, учебная и научная литература, а также результаты научных исследований, опубликованные практические материалы, а также материалы официальных сайтов и порталов в сети Интернет.

Теоретическая значимость исследования. Положения и выводы, сделанные в теоретической части исследования выпускной квалификационной работы, могут использоваться при дальнейшем изучении научных и практических проблем, которые связаны с вопросами управления муниципальной собственностью.

Практическая значимость исследования. Предложения по совершенствованию управления муниципальной собственностью могут быть использованы в практической деятельности органов местного самоуправления.

Структура и содержание работы обусловлены целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав основной части, разделенной на параграфы, заключения и списка используемой литературы и источников, приложений.

## Глава 1. Право муниципальной собственности на современном этапе реформирования гражданского законодательства

### 1.1 Муниципальная собственность и право муниципальной собственности

Эффективное управление государственным (муниципальным) имуществом является неотъемлемой и важной частью деятельности муниципального образования, основной целью которого является увеличение бюджета для решения социальных и экономических проблем. Задачей управления муниципальным имуществом является эффективность управления, которая выражается в повышении ценности имущества по приносимому ей доходу.

Право собственности предусматривает триаду правомочий: владение, пользование, распоряжение.

Учитывая, что право на управление имуществом неравнозначно праву собственности, можно отметить жизнеспособность мнения Л.Е. Лаптевой, что «органы только осуществляют правомочия собственника от лица жителей данного муниципалитета. Но в предусмотренных законом случаях права собственника должны осуществляться населением непосредственно» [13, С. 182].

Осветим историческое развитие муниципальной собственности.

Государственная и муниципальная собственность – это имущество, в качестве собственника которого выступают государство в лице федерации или регионов, или же муниципальные образования.

В понятие собственности вкладываются три права:

- во-первых, владение, подразумевающее физическое обладание определенным имуществом;
- во-вторых, пользование, подразумевающее возможность применения имущества, в том числе с целью получения дохода;

– в-третьих, распоряжение, подразумевающее возможность продажи, обмена, дарения и иного распоряжения имуществом.

В соответствии с законодательством Российской Федерации в качестве государственной собственности выступают:

– во-первых, имущество, которое принадлежит Российской Федерации, то есть является федеральной государственной собственностью;

– во-вторых, имущество, которое принадлежит субъектам России, то есть является собственностью регионов.

Муниципальной собственностью признается имущество, которое принадлежит сельским и городским поселениям, иным муниципальным образованиям.

В настоящее время понятие муниципальной собственности четко укрепилось в российском праве. Данный вид собственности предполагает принадлежность имущества различным видам муниципальных образований. Это право закреплено в российской Конституции с 1993 года.

Статья 215 ГК РФ дает определение понятию муниципальной собственности [7]. Так согласно ст. 215 ГК РФ муниципальная собственность определяется как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Муниципальная собственность состоит из объектов хозяйственного и социально-бытового назначения. При этом необходимо учесть, уровень жизни населения во многом зависит от эффективности использования муниципального имущества и уровня его развития.

Одной из особенностей муниципальной собственности в современное время является то, что большая ее часть пассивна. Это связано с тем, что у муниципального образования нет финансовых средств на ее реализации.

Муниципальная собственность содержит в себе принципы социальной пользы и доходности. Но, несмотря на это, не все объекты муниципальной собственности способны приносить доход. В связи с этим муниципальному



образованию необходимо получать средства с доходной собственности и перераспределять их в менее доходную собственность.

Важной и одной из главных целей функционирования муниципального образования является удовлетворения потребностей и нужд населения. Это зависит, в том числе от эффективности использования объектов муниципальной собственности, составляющей основу муниципального образования.

Гражданский Кодекс Российской Федерации определяет муниципальную собственность в виде имущества, принадлежащего городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям на праве собственности.

Рассмотрим понятие муниципальной собственности различными учеными-исследователями.

Так, В.Г. Игнатов, определяет муниципальную собственность в виде «системы отношений по присвоению населением муниципального образования (субъектно-опосредованным органом местного самоуправления) средств производства и предметов потребления, совместному владению, пользованию и распоряжению природными условиями, производственной и социальной инфраструктурой в целях обеспечения экономического роста и воспроизводства социально-экономической системы» [9, С.213].

В свою очередь, А.В. Леви утверждает, что муниципальная собственность представляет собой «систему отношений по присвоению населением муниципального образования средств производства и предметов потребления, совместному владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами, производственной и социальной инфраструктурой в целях обеспечения экономического роста и воспроизводства социально-экономической территориальной системы» [21, С.91].

Рассмотрев эти определения можно определить специфику муниципальной собственности. Она заключается в сложности характеристике ее объектов.

С одной стороны, их назначение одинаковое – это решение вопросов местного значения.

С другой стороны, объекты можно рассматривать как разнофункциональные, так как они участвуют в разрешении различных вопросов местного уровня.

Как гласит законодательство РФ – одна из основ финансового значения в соответствии с которой осуществляется местное самоуправление – является муниципальная собственность. Управление муниципальной собственностью возложено на органы местного самоуправления.

«По мнению специалистов, на современном этапе развития муниципального управления на территории Российской Федерации к числу функций муниципальной собственности относятся:

- во-первых, ресурсная функция;
- во-вторых, воспроизводственная функция;
- в-третьих, социальная функция;
- в-четвертых, функция, обеспечивающая содействия развитию предпринимательства на территории муниципального образования;
- в-пятых, инновационная функция» [20, С.234].

Рассмотрим каждую функцию подробнее.

Ресурсная функция. Функция выделяется в связи необходимостью в привлечении различных видов экономических ресурсов, которые необходимы для реализации целей и задач поставленных в ходе управления (например, решение проблем организации здравоохранения, коммунального обслуживания, образования и прочего). В современное время продуктивность реализации указанной функции обеспечивается за счет консолидации ресурсов различных участников партнерство общественно-частного назначения, к числу которых относятся: органы муниципального управления, органы государственной власти регионального уровня, представители частного предпринимательства.

Воспроизводственная функция. Такой вид функции реализуется через производство товаров и услуг. Товары и услуги классифицируются в зависимости от характера их предоставления и прочее.

«Если группировать товары с точки зрения муниципального управления, то можно представить следующие:

- товары и услуги, в отношении которых наблюдается отделение заказчика от конечного потребителя, к примеру, это услуги медицинского и образовательного назначения, предоставляемые бесплатно;

- товары и услуги, производство или оказание которых финансируется домохозяйствами, к примеру, услуги коммунального назначения;

- товары и услуги, которые обеспечивают получение либо экономического, либо социального, либо социально-экономического эффекта, к примеру, услуги, направленные на профилактику заболеваний, формирование привычки к здоровому образу жизни и так далее» [28, С.1].

Финансирование таких товаров и услуг при помощи муниципальной собственности происходит консолидировано, за счет бюджета, помощи частного бизнеса, муниципального бюджета и населения муниципального образования.

Социальная функция. Данная функция проявляется через равномерное и последовательное повышение своих нижних границ социальных стандартов минимального характера. Например, это может быть уровень обеспечения муниципальных школ, детских садов, больниц и других жизненно важных объектов.

Социальная функция обладает достаточно широкой сферой действия. С помощью данной функции появляются новые рабочие места и т.д.

Функция содействия муниципальной собственности развитию предпринимательства. Посредством муниципальной собственности органами муниципального управления обеспечивается развитие предпринимательства на территории муниципальных образований.

По содержанию данная «функция предполагает следующие действия:

- может обеспечивать частный бизнес землей или земельным участком, который находится в муниципальной собственности;
- помощь в формировании бизнес-инкубаторов с использованием муниципальной собственности, для людей, которые начинают свой бизнес;
- обеспечить внедрение инновационных технологий в образовательных учреждениях, которые расположены на территории муниципальных образований;
- осуществлять мероприятия за счет муниципальной собственности, которые бы обеспечили рост инвестиционной привлекательности территории муниципального образования» [28, С.2].

Инновационная функция. Проявлениями этой функции муниципальной собственности являются следующие:

- внедрение новых технологий, применение которых помогает оказывать гражданам муниципального образования муниципальные услуги (например услуги электронного правительства);
- формируются новые муниципальные услуги, например, организуются муниципальные учебные центры, которые осуществляют профессиональную переподготовку взрослого населения, организуют муниципальные бизнес-инкубаторы для лиц, которые начинают свой бизнес, и прочее.

Муниципальное имущество оправдывает свое назначение только в случае его эффективного использования. При выявлении муниципального имущества, использование которого осуществляется неэффективно, данное имущество должно быть исключено из состава муниципальной собственности. Для реализации этой задачи используется процесс приватизации. Порядок проведения приватизации муниципального имущества регулируются Федеральным законом «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации».

Вся совокупность муниципального имущества разделяется на следующие категории:

- во-первых, объекты муниципального имущества, в отношении которых установлен запрет на проведение приватизации;
- во-вторых, объекты муниципального имущества, для приватизации которых необходимо индивидуальное решение органа муниципального управления выборного характера;
- в-третьих, объекты муниципального имущества, в отношении приватизации которых действуют определенные программы, утвержденные на ежегодной основе органом муниципального управления выборного характера.

Методы управления муниципальным имуществом – это совокупность способов, применяемых для эффективного использования муниципальной собственности.

Выделяют следующие методы управления муниципальной собственностью – Приложение А, рисунок А.1 – Методы управления муниципальной собственностью.

Необходимо отметить, что каждое муниципальное образование должно грамотно подойти к выбору метода управления. Должна быть проанализирована целесообразность конкретного метода, его эффективность и положительное влияние на муниципальное образование, и его доходность.

Исходя из вышесказанного, муниципальная собственность может быть оценена по следующим критериям:

1. Социальная эффективность (рассматриваемая с учетом последствий социальной направленности);
2. Коммерческая эффективность (включающая в себя финансовые результаты управления и реализации муниципальной собственности);
3. Бюджетная эффективность, где представляется возможность отследить финансовые поступления от пользования собственностью в бюджет муниципального образования;

4. Экономическая эффективность, соотношение затрат, а также результатов использования, распоряжения муниципальной собственностью.

В связи с тем, что «местное самоуправление признано на законодательном уровне, сам факт его автономного существования, наличие муниципальной формы собственности, следует рассматривать как неотвратимый факт, не вызывающий сомнений своей целесообразности. Муниципальное образование как субъект права собственности влияет на определение правового режима соответствующего имущества, выступающего в роли объекта права муниципальной собственности и тех возможностей, которыми этот субъект будет обладать» [35, С.52].

Исходя из изложенного выше можно утверждать, что муниципальная форма собственности – это модель организации присвоения имущества, которая выражает принадлежность этого имущества муниципальным образованиям как субъектам права собственности.

«Причины, которые обуславливают существование муниципальной формы собственности, в конечном итоге, являются характерными для нее признаками (как и для права муниципальной собственности) и связаны с особенностями местного самоуправления» [35, С.52].

«Одно из первых – это то, что в задачи муниципальной собственности входит составление экономической основы местного самоуправления, что сразу дает возможность обеспечивать решение вопросов на местном уровне, что доказывает ст. 49 Закона о местном самоуправлении» [35, С.53]. Согласно ст. 1 этого же нормативного правового акта, местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Второе. Осуществление местного самоуправления в пределах границ конкретного соответствующего муниципального образования – один из самых отличительных признаков местного самоуправления. Так, согласно п. 1 ст. 10 Закона о местном самоуправлении местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения, то есть «граждане муниципального образования могут осуществлять в предоставленных им законом формах власть в пределах территории муниципального образования. Однако, исключительно в пределах конкретной территории население решает вопросы местного уровня, под которыми Закон о местном самоуправлении понимает вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Совершенно очевидно при этом, что муниципальная собственность необходима для решения такого рода вопросов и направлена она на создание, воспроизводство и присвоение публичных благ в границах территории муниципального образования» [37, С.56].

«Третье. В связи с тем, что местное самоуправление закреплено конституционно, очевидно, что форма муниципальной собственности должна быть признана самостоятельной, а также отличаться от государственной. С этой причиной неминуемо связан и такой признак как осуществление права муниципальной собственности органами местного самоуправления, наделенными правами юридического лица.

И последнее четвертое. Осуществление права муниципальной собственности является социально ориентированным, так как оно направлено на удовлетворение жизненно важных потребностей граждан, проживающих в муниципальном образовании, образующих собой вопросы местного значения» [32, С.35-38].

«По причине того, что в ст. 2 Закона о местном самоуправлении, а также статьи главы 8, не содержат ни понятия «муниципальная собственность», ни

«право муниципальной собственности» и в условиях отсутствия легальной дефиниции необходимо было выработать определение доктринальное» [37, С.60].

Таким образом, по результатам изложенного выше можно сформулировать ряд определений.

«Муниципальная собственность – это социально-экономические отношения по поводу присвоения муниципальным образованием в лице своих органов и (или) созданных им организаций материальных благ, необходимых для решения вопросов местного значения в интересах населения соответствующей территории муниципального образования.

Право муниципальной собственности в субъективном смысле – это обеспеченная законом и гарантированная государством возможность муниципального образования в лице органов местного самоуправления и (или) созданных им организаций владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом в пределах, установленных законом и назначением этого имущества, по усмотрению и в интересах населения муниципального образования.

Право муниципальной собственности в объективном смысле – это совокупность правовых норм, преимущественно гражданско-правового характера, которые императивно-диспозитивным способом регулируют отношения по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом органами местного самоуправления и (или) муниципальными юридическими лицами от имени городских, сельских поселений и иных видов муниципальных образований в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций» [32, С.35-38].

В заключение следует привести мнение Х.А. Тхабасимова [22, С.70], который пишет о том, что муниципальная собственность на сегодняшний день играет важную роль в организации местного самоуправления, в решении вопросов местного значения, а также в обеспечении всех потребностей местного населения, возникающих в процессе жизнедеятельности.



## 1.2 Субъекты права муниципальной собственности

Главный субъект муниципальной собственности – местное самоуправление. Оно выступает первичным звеном в иерархии полномочий по управлению муниципальной собственностью.

Юридически закреплено (ст. 125 ГК РФ, ч. 1), что «от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов». Таким образом, вторым звеном в иерархии управления муниципальной собственностью выступает представительный орган, который избран населением. Однако в то же время он является основным субъектом [14, С.115].

В качестве субъекта гражданского права муниципальное образование выступает собственником муниципального имущества. При этом исполнение функций собственника от имени муниципального образования осуществляется уполномоченными Уставом муниципального образования представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

На муниципальные органы власти возложена обязанность формирования имущественной политики, назначение которой состоит в обеспечении:

- применения муниципального имущества как инструмента, определяющего экономическое развитие муниципального образования;
- применения муниципального имущества в соответствии с его целевым назначением для извлечения максимальной коммерческой и социальной выгоды;
- поддержания работоспособного состояния муниципального имущества;
- эффективности продажи муниципального имущества, не способного приносить коммерческую и социальную выгоду;
- приобретения муниципального имущества, требующегося для решения социальных проблем муниципального образования.

Реализация имущественной политики муниципального образования осуществляется посредством издания местных нормативно-правовых актов.

Для сферы распоряжения и управления муниципальным имуществом наиболее характерно применение права собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления, а также сервитутов.

Особой разновидностью вещных прав в рамках российского гражданского законодательства является право оперативного управления. Таким правом может быть наделено муниципальное юридическое лицо, которое не является собственником. Содержание данного права подразумевает наличие возможности использования переданного муниципальным образованием определенного имущества конкретной организации строго в соответствии с целевым назначением. Право оперативного управления существенно уже по своему содержанию в сравнении с правом собственности и правом хозяйственного ведения. В качестве субъектов данного права могут выступать только муниципальные организации и учреждения.

Под правом хозяйственного ведения понимается наличие право владения, использования и распоряжения вверенным муниципальным унитарным предприятиям имуществом согласно предмету, целям и специфики деятельности, определенным в момент передачи имущества. Собственником имущества в этом случае выступает муниципальное образование, причем этот статус сохраняется и после передачи имущества. В качестве объекта указанного права может выступать любое имущество, которое передается муниципальным образованием на баланс муниципального унитарного предприятия. К данному имуществу применяется принцип неделимости и запрет на распределение в качестве вкладов при приватизации между работниками. Руководитель муниципального унитарного предприятия обязан осуществлять контроль наличия и сохранности переданного имущества. Возникновения права хозяйственного ведения происходит в момент передачи муниципального имущества. Право хозяйственного ведения оформляется соглашением между муниципальным образованием и муниципальным унитарным предприятием.

Обозначенная в настоящей главе «проблема субъекта права муниципальной собственности заключается в меньшей степени в его установлении, и значительно в большей в соотношении прав муниципального образования как собственника муниципального имущества с правами органов местного самоуправления, организаций на то имущество, что закреплено за ними муниципальным образованием» [32, С.56].

Исключительным субъектом права муниципальной собственности может являться муниципальное образование, которое осуществляет принадлежащее ему право при помощи органов местного самоуправления и исключительно в интересах граждан конкретного муниципального образования.

«ГК РФ исходит из того, что муниципальное образование – это особый вид субъектов наряду с физическими, юридическими лицами, и такими же публично-правовыми образованиями: Российской Федерацией и ее субъектами» [32, С.59].

Поскольку на муниципальные образования распространяется законодательство в части правил о юридических лицах можно сделать вывод, что у них имеется особый публично-правовой статус, однако это не делает их юридическими лицами. «Правовая личность муниципального образования не может раскрываться только лишь в рамках концепции о юридических лицах. С целью эффективного осуществления местного самоуправления и реализации хозяйственной деятельности муниципальное образование становится субъектом гражданских правоотношений, обладая как субъект некоторой спецификой. Последняя выражается в том, что властно-публичные признаки муниципального образования при вступлении его в гражданское правоотношение не должны проявляться» [37, С.275].

«Признание за муниципальным образованием статуса субъекта гражданского правоотношения и права муниципальной собственности, требует наделения его такими качествами как правоспособность и дееспособность, которые в своем единстве образуют правосубъектность. Как субъект гражданских прав, созданный искусственно, в отличие от лица физического,

муниципальное образование не может обладать таким же набором субъективных прав и обязанностей. Муниципальному образованию свойственна целевая правоспособность, вытекающая из его публичной природы и целей деятельности» [32, С.67-68].

В заключение стоит предложить усилить роль представительного органа в управлении муниципальной собственностью и осуществлении полномочий. Это можно сделать с помощью формирования специальной комиссии внутри представительного органа и наделением ею дополнительными полномочиями.

### 1.3 Особенности объектов и содержания права муниципальной собственности

Федеральный Закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [27] «не содержит никакой особой нормы, закрепляющей перечень объектов муниципальной собственности (статья 50). Законодательство предусматривает только некоторые категории имущества по его назначению. Однако предшествующий закон «Об общих принципах...» содержал в себе указанную норму (статья 29), в которой к объектам муниципальной собственности относилось движимое и недвижимое имущество, бюджет и внебюджетные фонды. При этом необходимо отметить, что согласно гражданскому законодательству, муниципальным образованиям могут принадлежать доли в уставных капиталах юридических лиц» [16, С.121].

По большому счету такой вид собственности включает в себя объекты имущества конкретного территориального формирования, представляющей важную роль в его общественном существовании с сохранением культурных традиции и памяти и в одинаковой степени, служащей для удовлетворения нужд его населения. Таким образом, к числу имущества в муниципальном владении свободно можно отнести бюджетные средства местного значения, здания и учреждения во владении местной власти, различные фонды бюджетного и внебюджетного значения и другое. Не выделяя частностей, все

объекты, принадлежащие муниципальной власти, можно разделить на 2 главные группы.

В первую группу можно отнести объекты муниципального значения, которые были предоставлены органами местного самоуправления в собственность и для пользования, а также закрепленные за муниципальными предприятиями и формированиями.

Во вторую входит казна местной власти, которая контролируется и хранится собственно муниципальными властями, но не имеет отношения к муниципальным учреждениям и предприятиям.

Первая группа отвечает, прежде всего, за общественно-социальные и производственные задачи, направленные напрямую в такие сферы: образование, культура и медицина [30, С.84].

Вторая группа объектов выполняет задачи, которые касаются удовлетворений потребностей населения, находящегося и проживающего на конкретной территории. Такое имущество в первую очередь уплатами налога пополняет казну местного самоуправления. В эту группу также включают местный бюджет, фактическое движимое и недвижимое имущество местных органов власти, муниципальные земли и т.д. Муниципальное казначейство пополняется деньгами за счет финансовых средств местного бюджета, а также с участием частных предприятий, не закрепленных за муниципальными властями.

Из этого следует, что муниципальное имущество – одно из главных видов общественной собственности, содержащейся под контролем государства. Но несмотря на это, все имущество муниципального владения не является государственной собственностью.

Статья 215 ГК РФ [7] расширяет имеющийся перечень и к объектам муниципальной собственности добавляет такое понятие как муниципальная казна. Муниципальная казна состоит из бюджетных средств и иного имущества.

Проанализируем структуру и состав имущества, находящегося в муниципальной собственности, либо кратко – муниципального имущества. На рисунке Б.1 Приложения Б, в схематичном виде, представлены структура и состав муниципального имущества.

Проанализировав соответствующие нормы, можно отметить, что муниципальная собственность первична, а ее целью является удовлетворение потребностей населения муниципального образования.

«Муниципальная собственность является базой для функционирования муниципальных учреждений социальной сферы: социальное жилье, дошкольные учреждения, школы, медицинские, спортивные и культурные учреждения.

От имени муниципального образования органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. Указанные полномочия раскрывают содержание права муниципальной собственности как субъективного права. Таким образом, раскрыть содержание права муниципальной собственности, значит указать на те действия, которые вправе совершать муниципальное образование как собственник муниципального имущества» [32, С.69]. Конституция РФ в ст. 130 указывает на то, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; ст. 209 ГК РФ, которая так и называется «Содержание права собственности» гласит о том, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Также ст. 51 Закона о местном самоуправлении предоставляет право органам местного самоуправления самостоятельно осуществлять все три полномочия от имени муниципального образования: владения, пользования, распоряжения.

«Отдельный анализ нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод о том, что законодатель довольно активно оперирует термином «управление» в отношении объектов муниципальной собственности. Так, Конституция РФ в ст. 132 указывает на то, что органы местного самоуправления самостоятельно

управляют муниципальной собственностью. П.2 ст. 11 ЗК РФ предоставляет органам местного самоуправления право осуществлять управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности в отличие от ГК РФ, который в ст. 209 ГК РФ наделяет собственников правами владения, пользования и распоряжения. Не сложно заметить, что, во-первых, категория «управление» применяется в отношении органов местного самоуправления, а во-вторых, законодатель таким образом заменяет термином «управление» и владение, и пользование, подразумевая, вероятно, что первое (управление) охватывает собой второе» [32, С.89-90,95].

На основе приведенной информации можно сделать вывод о том, что муниципальная собственность – это совокупность обозначенных выше объектов. При управлении муниципальной собственностью важно учитывать интересы населения. Способы возникновения права муниципальной собственности схожи с аналогичными для частной собственности, но имеют свои особенности представлены в Приложении В на рисунке В.1 – Способы возникновения муниципальной собственности.

Таким образом, в заключение главы исследования, сделаем вывод.

Рассмотрев понятие муниципальной собственности, мы берем за основу для дальнейшего исследования, определение, которое изложено в Гражданском Кодексе Российской Федерации.

Гражданский Кодекс Российской Федерации определяет муниципальную собственность в виде имущества, принадлежащего городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям на праве собственности.

Главным субъектом управления муниципальной собственности выступает местное самоуправление. Органы местного самоуправления действуют в интересах населения муниципального образования.

На муниципальные органы власти возложена обязанность формирования имущественной политики, назначение которой состоит в обеспечении:

- применения муниципального имущества как инструмента, определяющего экономическое развитие муниципального образования;
- применения муниципального имущества в соответствии с его целевым назначением для извлечения максимальной коммерческой и социальной выгоды;
- поддержания работоспособного состояния муниципального имущества;
- эффективности продажи муниципального имущества, не способного приносить коммерческую и социальную выгоду;
- приобретения муниципального имущества, требующегося для решения социальных проблем муниципального образования.

Реализация имущественной политики муниципального образования осуществляется посредством издания местных нормативно-правовых актов.

Таким образом, проведенный нами выше анализ имеющейся теоретической информации дает возможность судить о том, что функция местного самоуправления по исполнению обязанностей и прав как правообладателя муниципального имущества не является единственной. При этом многофункциональность и системность являются важными составляющими данной функции. Первое, что необходимо учесть, обязательное наличие стратегического планирования, которое позволит органу местного самоуправления определять объемы, необходимость и качество приобретаемого и находящегося в муниципальной собственности имущества, необходимого для решения вопросов муниципального уровня. Необходимо учесть и то, что оперативное управление муниципальной собственностью, что является второй составляющей управления, осуществляют органы местной власти на основании нормативно-правовых актов муниципального уровня.



## Глава 2. Осуществление права собственности муниципальными образованиями

### 2.1 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений

Пункт 4 ст. 51 Федерального закона N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [27] гласит, что муниципальные образования имеют право создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления. Уполномоченные органы и назначают на должность руководителя, который имеет право распоряжаться муниципальной собственностью, подписывать внутренние документы учреждения. В свою очередь муниципальное образование так же имеет право на освобождение от должности руководителя учреждения, заслушивает отчеты о деятельности этой организации.

Организационно-правовые формы муниципальных предприятий и учреждений, за которыми закрепляется муниципальное имущество строго определен действующим законодательством. Так, Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [25] (далее – Закон об унитарных предприятиях) предусматривает возможность создания публичным собственником унитарных предприятий, имущество за которыми закрепляется на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

«Муниципальное унитарное предприятие (МУП) – это коммерческая организация, владеющая собственностью, но не имеющая права распорядиться ей на свое усмотрение. Такой запрет относится также к извлеченной им прибыли. Фактически всем обладает государство, выделившее изначальный капитал, а организация только пользуется предоставленным имуществом» [29, С.5].

Муниципальные унитарные предприятия могут действовать как на федеральном уровне, так и на уровне региона – однако чаще всего такого рода предприятия создаются именно местным самоуправлением муниципальных образований.

Учредительным документом такого юридического лица является устав. Кроме общей информации, он предоставляет сведения о целях деятельности организации и размере уставного фонда.

Отметим, что МУП не является собственником имущества. Это означает, что всё, чем пользуются муниципальные унитарные предприятия, находится в собственности соответствующего муниципального образования, несмотря на то, что муниципальные унитарные предприятия являются коммерческими организациями.

Собственник обладает правом назначения на должность руководителя предприятия.

Муниципальное унитарное предприятие имеет размер уставного фонда не менее 100 тыс. рублей.

«Правовое положение собственника имущества, переданного в хозяйственное ведение, его права и обязанности относительно передачи указанного имущества подробно описаны в ГК РФ и ФЗ № 161.

Согласно ч. 1 ст. 295 ГК РФ собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя)

предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества» [33, С.119].

Единственное на что имеет право в таком случае собственник – это осуществление контроля за использованием имущества по назначению. При этом на собственника накладывается не только право, но и обязанность по осуществлению управленческих функций.

Согласно ч. 3 ст. 299 ГК РФ право хозяйственного ведения и право оперативного управления имуществом прекращаются по основаниям и в порядке, предусмотренном ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у предприятия или учреждения по решению собственника. Но при наличии права собственника изымать имущество, осуществлять это право он может исключительно правомерно.

Как указано в ч. 2 ст. 2 ФЗ № 161 [25], в Российской Федерации создаются и действуют два вида унитарных предприятий: унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, а также основанные на праве оперативного управления, к которым относятся федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное казенное предприятие (далее – казенное предприятие).

Правам собственника имущества унитарного предприятия посвящена ст. 20 ФЗ № 161, в ч. 1 которой указаны права, реализуемые собственниками в отношении любых унитарных предприятий.

Изъятие муниципальной собственности, закрепленной за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве оперативного управления и хозяйственного ведения, может осуществляться либо в судебном порядке, либо во внесудебном порядке.

Внесудебный порядок изъятия муниципальной собственности применяется в следующих случаях:

- при реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;
- при нарушении положений договора о предоставлении муниципальной собственности муниципальным предприятиям и учреждениям;
- при установлении факта невыполнения обязанностей относительно содержания муниципальной собственности и поддержания ее исправного состояния;
- при распоряжении объектами муниципальной собственности без согласования с администрацией муниципалитета;
- при добровольном отказе муниципальных предприятий и учреждений от права на муниципальную собственность.

Законодательством запрещается изъятие муниципальной собственности муниципальных учреждений при формировании на их основе автономных учреждений. Такой запрет устанавливается на период с момента принятия решения о создании автономных учреждений до их государственной регистрации. В последующем вопрос изъятия муниципальной собственности автономного учреждения рассматривается наблюдательным советом этого учреждения. Муниципальные предприятия и учреждения не могут отказаться от использования муниципального имущества, если это решение может способствовать прекращению уставной деятельности данного субъекта или невозможности погашения возникшей задолженности перед кредиторами.

Как указано в п. 40 постановления Пленума ВС РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [18], при разрешении споров необходимо учитывать, что собственник (управомоченный им орган) не наделен правом изымать, передавать в аренду либо иным образом распоряжаться имуществом, находящимся в хозяйственном ведении государственного (муниципального) предприятия. Акты государственных органов и органов местного самоуправления по распоряжению имуществом, принадлежащим государственным (муниципальным) предприятиям на праве

хозяйственного ведения, по требованиям этих предприятий должны признаваться недействительными.

Указанное подтверждается и современной судебной практикой Верховного Суда РФ. Например, определением Верховного Суда РФ от 23.10.2015 № 303-ЭС15-12909 по делу № А16-792/2014в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ отказано, поскольку изъятие собственником имущества у субъекта права хозяйственного ведения и передача его другому лицу нарушают требования закона.

Из приведенной выше информации и примеров можно сделать вывод, изымать или распоряжаться, переданным в хозяйственное ведение унитарному предприятию, имуществом каким-либо иным способом собственник не может.

«Необходимость изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также изъятие, и инициируемое в связи с ненадлежащим использованием земельной собственности, вызывает серьезные дискуссии по поводу порядка и условий изъятия земель, а также прекращения права собственности на земельные участки из года в год. Поскольку по данной теме участились случаи судебных споров данная тема становится наиболее актуальной» [12, С.377].

Как яркий пример изъятия земельных участков можно рассмотреть подготовку к строительству автомагистралей, железнодорожных путей и прочих транспортных сооружений. При этом, в статье 49 ФЗ №499 от 31.12.2014 г. указывается на возможность изъятия земель только при отсутствии иных вариантов для строительства, реконструирования, а также на возможность изъятия земель любых категорий, за исключением земель, отнесенных к особо охраняемым природным объектам.

«Возникает проблема обоснованности применения процедуры изъятия земельных участков, для решения которой, прежде всего, необходимо не только проанализировать процесс и условия изъятия земельных участков, но и к тому

же рассмотреть основные проблемы этой сферы и в дальнейшем выявить всевозможные пути их решения» [12, С.378].

Для осуществления процесса изъятия земельного участка первоочередной задачей является выявление лиц, являющихся владельцами планируемого к изъятию земельного участка. Сам же процесс регулируется достаточно строгой процессуальной инструкцией по осуществлению изъятия, и методику расчета предполагаемых затрат, убытков и потерь. В зависимости от целей использования конкретного земельного участка и имеющихся на него прав, определяются четкая методология расчета ущерба в связи с изъятием земельного участка.

«Необходимо произвести сбор и анализ всей доступной информации по необходимому земельному участку. После принятия окончательного решения об изъятии земельного участка, уполномоченный орган исполнительной власти должен в течение 10 дней довести информацию до сведения заинтересованного круга лиц, разместить необходимую информацию на официальном ресурсе в сети Интернет, направить копию в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), а также собственникам изымаемого земельного участка и организации, подавшей ходатайство. В случае отсутствия необходимой информации по предполагаемому к изъятию участку следует обратиться в орган государственного архива или в другие органы, предположительно располагающие «историческими данными» о правообладателе объекта. Решение об изъятии может быть обжаловано и имеет срок действия 3 года со дня его принятия. В случае, если собственники недвижимости не были выявлены, уполномоченный орган должен обратиться в суд с заявлением о признании права собственности на объект недвижимости за муниципалитетом, субъектом или Российской Федерацией» [12, С.379]

Существует ряд причин несогласия сторон, которое может привести к принудительному изъятию, которое может быть обжаловано в судебном порядке.

«Первой и, возможно, самой глобальной причиной возникновения судебных споров по изъятию земельных участков является неверное определение величины ущерба или сумм выплат, которые предусмотрены процедурой изъятия земельного участка, как правило, в сторону занижения выплат компенсационного характера» [12, С.380]. При подготовке первичных документов к изъятию земельного участка собственника проводится первичная оценка ущерба. Несогласие сторон приводит к возникновению судебного разбирательства. Размер возмещения убытков, связанных с изъятием земельных участков, причиненных правообладателю, определяется в соответствии с Федеральным Законом № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

«При определении суммы выплат учитывается вознаграждение за отчуждение участка в связи с изъятием для государственных нужд и особенности участка. Однако не исключена процедура принудительного изъятия, которую не избежать если заинтересованными сторонами не будет достигнуто согласие» [12, С.380]. Здесь собственник земельного участка сталкивается со следующими проблемами:

- граждане оказываются в условиях, где они не имеют гарантированных прав на свое имущество
- снижений инвестиций в такую недвижимость, в связи с существующим риском потери дохода, если земля используется как доходная недвижимость.
- снижение сроков реализации проектов собственника участка в связи с обращением обращаться в судебные инстанции, что требует длительного рассмотрения, которое повлечет как потери, так и возможные дополнительные расходы.
- последнее – это вероятное злоупотребление полномочиями государственной власти и, как следствие, коррупция.

Из изложенного выше, можно сделать вывод о том, что «современное законодательство не предусматривает гарантированных способов защиты

собственников от изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, так как стоимость зачастую формируется с учетом кадастровой стоимости, единственной рекомендацией является проведение комплексных кадастровых работ на участке, а также правильный выбор местоположения объекта» [12, С.381].

После проведения анализа достаточного количества информационных источников по данному вопросу, необходимо отметить, что проблема судебных разбирательств по вопросам изъятия земель для нужд государства остается острой и до сих пор нерешенной, а также требует доработки со стороны законодательства и нормативно-правовых актов, в которых будут более детально рассмотрен порядок конкретно принудительного изъятия, защиты собственников, а так же вариантов решения споров сторон, в случае если правообладатель не согласен с суммой вознаграждения.

Не менее актуальной проблемой является изъятие земельных участков в связи с ненадлежащим использованием, что вызывает множество вопросов у большинства людей, столкнувшихся с подобными ситуациями. «Данные полномочия в отношении земельных участков являются законными и предусмотрены со стороны государства. Тогда, нарушение прав и невыполнение законов, изложенных законодательством относительно использования земельных участков, ведет к юридической ответственности.

Одной из актуальных тем данного вопроса является правовое регулирование изъятия земель. Согласно со ст. 284 ГК РФ земельный участок изымается в том случае, если этот участок предназначен для целей строительства, сельскохозяйственного использования и не был использован собственником по его назначению в течение трех лет, если же более длительный срок не предусмотрен нормативными актами и законодательством» [12, С.382].

В случае если пользование собственником участка осуществляется с нарушением требований законодательства Российской Федерации, а именно причинение значительного вреда окружающей среде, что приводит к



ухудшению состояния почвы и дальнейшему снижению плодородия, земельный участок будет изъят у правообладателя, в случае возведения или создания на участке самовольной постройки земельный участок также может быть изъят государством.

Регулирование и порядок изъятия земельных участков регламентирован не только ГК РФ (ст. 284-287) но и ст. 45,46 и 54 ЗК РФ, а также Федеральным Законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Статья 286 ГК РФ регулирует процедуру изъятия земельного участка у собственника по причине его ненадлежащего использования. Однако четкого порядка проведения процедур прекращения права собственности на землю в этих случаях не установлено». При этом в законодательстве нет четкого понимания понятия «ненадлежащего использования» земельного участка.

«Зачастую у изымающей стороны возникают весомые проблемы с изъятием участков у собственников из-за недостаточно хорошо сформированной нормативно-правовой базы, в тоже время размеры штрафов определены достаточно четко. Очень хорошо это прослеживается в части земель сельскохозяйственного назначения - в ст. 8 КоАП РФ предусмотрено административное наказание в виде штрафов различных размеров для нарушителей целевого использования сельскохозяйственных земель. Размер штрафа определяется в зависимости от того, кому принадлежит земельный участок» [12, С.383].

После рассмотрения и проработки мнений различных авторов мы выявили некоторые особенности существующего законодательства в части порядка проведения изъятия земельных участков. Из выявленного и рассмотренного мы делаем вывод о том, что законодательстве РФ существуют неточности и лакуны по порядку изъятия, а также практическое отсутствие критериев нецелевого использования земельного участка. При этом штрафы, на наш взгляд, за нецелевое использование незначительны, так как высчитываются процентом от кадастровой стоимости земельного участка. Возможно, увеличение штрафов в 2 или 3 раза, повлекло бы за собой большую

ответственность собственников за использование земельного участка по назначению.

Рекомендуемая нами методика порядка разработки, реализации и оценки эффективности деятельности, государственных и муниципальных унитарных предприятий представлена в Приложения Г на рисунке Г.1 – Методика оценки эффективности функционирования государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Необходима проработка структурных компонентов методики управления эффективностью собственности органов власти федерального, регионального и муниципального уровня.

На основании изложенного, можно сделать следующий вывод. Собственник имущества, переданного в хозяйственное ведение, лишается всех правомочий, которыми он обладал в отношении переданного имущества. При этом его право собственности не прекращается. Осуществление права собственности в этом случае носит очень узкий и ограниченный характер.

Таким образом, в заключении необходимо сказать, что деятельность органов местного самоуправления и их муниципальная политика должны иметь основание в виде материальных и финансовых ресурсов. Одним из таких ресурсов выступает муниципальная собственность. От того, как грамотно и эффективно муниципальное образование управляет муниципальным имуществом и тем самым удовлетворяет социальные потребности населения, тем положительнее развитие конкретного муниципального образования.

## 2.2 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления

«Конституцией РФ муниципальная собственность выделена в самостоятельную и обособленную форму собственности, а также отнесена к публичному типу собственности. Как закреплено в ст. 130 Конституции РФ,

местное самоуправление должно обеспечить самостоятельно решение населением вопросов местного значения, и, кроме того, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Однако в ней же указано, что именно население выражает свое волеизъявление и выбирает органы местного самоуправления.

В ст. 125 ГК и п. 2 ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляется норма, согласно которой органы местного самоуправления, а в некоторых, регламентированных законом случаях и все население, осуществляют права собственника в отношении муниципального имущества» [36, С.16].

Местное самоуправление преимущественно осуществляется посредством формирования органов муниципального управления, к числу которых относятся орган муниципального управления представительного характера, орган муниципального управления организационно-распорядительного характера и глава муниципального образования. Также эта система органов может включать орган, ответственный за осуществление контрольной функции. Орган муниципального управления представительного характера является выборным органом, основной задачей которого выступает реализация законодательной власти на территории муниципального образования, а также осуществление контроля за деятельностью исполнительно-распорядительного органа.

Орган муниципального управления исполнительно-распорядительного характера или муниципальная администрация осуществляет практическую реализацию местного самоуправления на территории муниципального образования.

Глава муниципального образования в зависимости от его устава может возглавлять либо законодательную, либо исполнительную ветви власти.

Ряд субъектов Российской Федерации на сегодняшний день имеет законы о местном референдуме, которые способны помочь гражданам этих

муниципальных образований, которые непосредственно осуществляют и контролируют процесс управления муниципальной собственностью.

«Органы местного самоуправления, а также их должностные лица имеют ряд полномочий и компетенции, в рамках которых они:

- имеют право принимать решения о составе муниципальной собственности, порядке ее приобретения и отчуждения;
- обязаны вести реестры муниципальной собственности;
- хранить документы, подтверждающие право муниципальной собственности создавать, реорганизовывать и ликвидировать муниципальные унитарные предприятия и учреждения;
- осуществлять систематический контроль за эффективностью использования и сохранностью муниципальной собственности» [40, С.334].

Именно порядок распоряжения и управления муниципальной собственностью относится к сфере исключительной компетенции органов местного самоуправления. «Например, отметим, что механизм приватизации муниципальной собственности должен определяться и реализовываться непосредственно населением или же самостоятельно представительным органом муниципального образования. При этом доходы от приватизации должны быть полностью, зачисляться в бюджет» [36, С.17].

Под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Данное понятие указано в ФЗ от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Гражданский кодекс РФ в статье 217 трактует похожее понятие приватизации. Положения ГК о приватизации применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное [26].

Исходя из данной нормы, в уставе конкретного МУП могут быть предусмотрены цели, в частности, социально-общественного характера, не

направленные на систематическое извлечение прибыли, а направленные на служение общественному благу, основной целью деятельности МУПов является решение социальных задач, а не извлечение прибыли.

Но на практике существует много противоречащей данному положению практики.

Порядок продажи муниципальной собственности регулируются главой IV Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Данная глава предусматривает следующие способы продажи муниципальной собственности:

- во-первых, продажа муниципальной собственности на аукционе;
- во-вторых, продажа акций акционерных обществ в ходе специализированного аукциона;
- в-третьих, продажа объектов, составляющих культурное наследие, акций, долей в уставных капиталах обществ с ограниченной ответственностью в ходе конкурса;
- в-четвертых, продажа муниципальной собственности в ходе публичного предложения;
- в-пятых, продажа муниципальной собственности без объявления цены.

Продажа муниципальной собственности на аукционе применяется в том случае, если потенциальным покупателям не предъявляются какие-либо условия относительно приобретаемой собственности. Победителем аукциона становится тот из покупателей, который предлагает наивысшую цену.

Проведение аукционов осуществляется в открытом порядке. Предложения цены заявляются открыто. При участии в аукционе только одного участника он признается несостоявшимся.

Участники аукциона осуществляют внесение задатка, величина которого составляет 20% от начальной цены. Одним лицом может быть подана только

одна заявка на участие в аукционе. Победитель объявляется в день подведение итогов продажи.

Продажа муниципальной собственности на специализированном аукционе в виде акций предусматривает продажу акций по единой цене всем победителям. Проведение специализированного аукциона осуществляется в открытом порядке. Потенциальные покупатели подают заявку на участие в аукционе, на что им дается 25 дней. Законодательство устанавливает требования о проведении специализированного аукциона, как минимум, через 10 рабочих дней после признания потенциальных покупателей его участниками.

Конкурсная продажа акций, долей в уставных капиталах, объектов культурного наследия применяется при предъявлении к покупателям определенных условий использования имущества. Победителем конкурсной продажи становится тот покупатель, который заявил наиболее высокую цену, согласившись выполнить определенные условия. Проведение конкурса осуществляется в открытом порядке.

Предложения по ценам выставляются открыто. Заявки на участие в конкурсе принимаются в течение 25 дней. Потенциальные покупатели признаются участниками конкурса в течение 5 рабочих дней с момента завершения срока приема заявок. Проведение конкурса осуществляется в течение 3 рабочих дней с момента признания потенциальных покупателей участниками конкурса.

Продажа муниципальной собственности в ходе публичного предложения применяется при признании аукциона по продаже этой собственности несостоявшимся. Муниципальные власти информируют потенциальных покупателей о продаже муниципальной собственности путем публичного предложения.

По закону информационное сообщение должно содержать следующие данные:

- во-первых, сведения о дате, времени и месте осуществления продажи;

– во-вторых, сведения о величине снижения или повышения цены, то есть «шаге аукциона»;

– в-третьих, сведения о минимальной цене предложения о продаже муниципальной собственности, то есть цене отсечения.

В соответствии с законодательством ценой первоначального предложения может быть цена, величина которой превышает начальную цену информационного сообщения, цена отсечения равна 50% от начальной цены. На прием заявок от потенциальных покупателей выделяется, как минимум, 25 дней.

Каждый заявитель может представить только одну заявку. Потенциальные претенденты на покупку признаются участниками продажи муниципальной собственности в срок не более 5 рабочих дней с момента окончания приема заявок. Участие в продаже муниципальной собственности подтверждается внесением задатка, величина которого составляет 20% от начальной цены. Возврат задатков осуществляется в отношении всех участников продажи, кроме победителя. Побеждает в продаже тот, кто первым подтвердил начальную цену.

Продажи муниципальной собственности без объявления цены применяется в том случае, если не состоялась продажа этой собственности в ходе публичного предложения. При применении данного способа продажи муниципальной собственности не определяется начальная цена продажи.

Муниципальные власти информируют потенциальных покупателей о факте продажи муниципальной собственности без объявления цены в соответствии с требованиями Федерального закона «О приватизации государственной и муниципальной собственности», кроме указания начальной цены.

Направление предложения о цене от потенциальных покупателей муниципальной собственности осуществляется по адресу, представленному в информационном сообщении.

Заявление предложений о покупке муниципальной собственности в процессе ее продажи осуществляется в открытом порядке. Предложения относительно цены муниципальной собственности потенциальные покупатели сопровождают представлением определенного перечня документов. Покупателем муниципальной собственности становится тот претендент, который предложил за эту собственность наибольшую цену. При поступлении заявок на покупку с одинаковой ценой покупателем становится тот претендент, который подал заявку раньше.

Исследования демонстрируют, что практика установления и взимания платежей за распоряжение государственного имущества и земельных участков содержит определенные недостатки и требует совершенствования в следующих направлениях:

«1. Установление научно обоснованной, социально справедливой величины платы. Плата должна одновременно как приносить максимальный доход муниципальным образованиям, субъектам Федерации, государству, так и стимулировать рациональное использование государственного имущества и земельных ресурсов.

2. Должны быть четко определены направления использования доходов от реализации государственной собственности. Должен быть учрежден конкретный перечень направлений, на которые возможно использовать доходы от предоставления государственной собственности.

3. Обеспечение эффективной системы собираемости платежей имущества и земель, находящимися в государственной и муниципальной собственности. Для этого необходимо решить задачи совершенствования процедуры и повышения эффективности государственного надзора, муниципального и общественного контроля за использованием и охраной государственного имущества и земельных ресурсов.

Реализация предлагаемых мероприятий направлена на совершенствование практики распоряжения и использования государственной



собственности. Это должно способствовать совершенствованию не только гражданских имущественных, но и земельных отношений» [6, С.45].

Важным аспектом в эффективности управления муниципальной собственностью является контроль.

«Контроль государственной и муниципальной собственности – это функция публичного управления, опосредующая контрольную деятельность органов государства или муниципалитета, наделенных полномочиями, реализуемыми на основании федерального законодательства и актов местного нормотворчества путем применения специальных инструментов с целью обеспечения эффективности, рациональности и законности формирования и использования государственной или муниципальной собственности» [11, С.1].

В современное время контролировать государственную и муниципальную собственность становится наиболее важно. Это связано с обеспечением благосостояния населения, развития социально – экономической сферы. В современных условиях контроль государственной и муниципальной собственности приобретает важнейшее значение для обеспечения благосостояния общества, прогрессивного социально-экономического развития государства и муниципалитетов по следующим причинам:

- бюджеты всех уровней публично-правовых образований содержат большое число средств населения, что требует максимального контроля, чтобы избежать злоупотребление должностными лицами, своих обязанностей;
- постоянное объединение органов управления государственного и муниципального уровня с частными и корпоративными структурами, что требует повышенного контроля распределения и использования государственной и муниципальной собственности и др.

Эффективность публичного права управления – это соотношение итогов публично-правового управления с теми ресурсами, которые были затрачены. Таким образом, чтобы оценить эффективность деятельности органов публичной власти по управлению муниципальной собственностью, необходимо

проследить результаты по привлечению средств и средства, поступающие в бюджет от реализации управления, данной собственностью.

В связи с этим основной целью контроля за эффективным управлением муниципальной собственностью становится обеспечение отношений в сфере управления.

На сегодняшний день государством должны контролироваться не только расходы, которые понесли органы публичной власти на управление муниципальной собственностью, но и доходы от использования муниципального имущества.

Контроль в области государственной собственности призван решать управленческие задачи, которые представлены на рисунке (Приложение Д, рисунок Д.1 – Задачи контроля муниципальной собственности)

«В число приоритетных направлений дальнейшего совершенствования контроля государственной и муниципальной собственности следует отнести:

- совершенствование правового регулирования системы контроля государственной и муниципальной собственности на всех уровнях правового регулирования;

- смещение акцентов контрольной деятельности в отношении государственной и муниципальной собственности с поступления денежных средств от использования или распоряжения объектами, составляющими государственную или муниципальную собственность, на эффективность управления объектами такой собственности, в том числе исходя из бюджетных затрат, идущих на содержание имущества и органы управления;

- в состав объектов контрольных мероприятий должны включаться все организации, использующие каким-либо образом государственную или муниципальную собственность, в том числе госкорпорации» [11, С.2].

«Муниципальная собственность является базисом для независимой и самостоятельной деятельности местного самоуправления, а также помогает в обеспечении управляемости хозяйством того или иного муниципального образования как единого целого. Можно также отметить, что муниципальная

собственность представляет собой основной инструмент социальной защиты и поддержки населения муниципального образования» [11].

В заключение отметим, что муниципальная собственность и ее управление входит в институт местного самоуправления.

## Заключение

Таким образом, в заключение выпускной квалификационной работы хотим отметить, что в исследовании были рассмотрены понятия муниципальной собственности и способов ее формирования, а также отдельные направления управления собственностью муниципального образования.

Под муниципальной собственностью в соответствии с п. 1 ст. 215 ГК РФ понимается имущество, которое на праве собственности принадлежит муниципальным образованиям, в частности, городским и сельским поселениям. Муниципальную собственность классифицируют по различным признакам – например, как движимое и недвижимое имущество.

Право собственности предусматривает триаду правомочий: владение, пользование, распоряжение.

Главный субъект муниципальной собственности – местное самоуправление. Оно выступает первичным звеном в иерархии полномочий по управлению муниципальной собственностью.

По большому счету такой вид собственности включает в себя объекты имущества конкретного территориального формирования, представляющей важную роль в его общественном существовании с сохранением культурных традиции и памяти и в одинаковой степени, служащей для удовлетворения нужд его населения. Таким образом, к числу имущества в муниципальном владении свободно можно отнести бюджетные средства местного значения, здания и учреждения во владении местной власти, различные фонды бюджетного и внебюджетного значения и другое. Не выделяя частностей, все объекты, принадлежащие муниципальной власти, можно разделить на 2 главные группы.

В первую группу можно отнести объекты муниципального значения, которые были предоставлены органами местного самоуправления в собственность и для пользования, а также закрепленные за муниципальными предприятиями и формированиями.

Во вторую входит казна местной власти, которая контролируется и хранится собственно муниципальными властями, но не имеет отношения к муниципальным учреждениям и предприятиям.

Первая группа отвечает, прежде всего, за общественно-социальные и производственные задачи, направленные напрямую в такие сферы: образование, культура и медицина.

Вторая группа объектов выполняет задачи, которые касаются удовлетворений потребностей населения, находящегося и проживающего на конкретной территории. Такое имущество в первую очередь уплатами налога пополняет казну местного самоуправления. В эту группу также включают местный бюджет, фактическое движимое и недвижимое имущество местных органов власти, муниципальные земли и т.д. Муниципальное казначейство пополняется деньгами за счет финансовых средств местного бюджета, а также с участием частных предприятий, не закрепленных за муниципальными властями.

Из этого следует, что муниципальное имущество – один из главных видов общественной собственности, содержащейся под контролем государства. Но несмотря на это, все имущество муниципального владения не является государственной собственностью.

В качестве субъекта гражданского права муниципальное образование выступает собственником муниципального имущества. При этом исполнение функций собственника от имени муниципального образования осуществляется уполномоченными Уставом муниципального образования представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Проанализированная в ходе работы информация дает нам возможность выделить признаки осуществления права муниципальной собственности.

Так мы выделяем:

1) различия, усматриваемые между субъектом права муниципальной собственности, где непосредственно субъектом является муниципальное образование, и субъектом осуществления права муниципальной собственности,

где субъектом будут считаться в первую очередь органы местного самоуправления, а также муниципальные предприятия и учреждения муниципального образования;

2) вопросы муниципального уровня, социальное значение целей непосредственно и неразрывно связаны с осуществлением права муниципальной собственности;

3) «разграничение обязанностей между представительным органом местного самоуправления, выражающего и формулирующего волеизъявление населения муниципального образования, и органа местного самоуправления, являющегося исполнительно-распорядительным, в непосредственные обязанности которого входит осуществление решений и действий, связанных с реализацией прав и обязанностей владения, пользования и распоряжения имуществом» [37, С.277];

4) «использование императивно-диспозитивного метода в правовом регулировании отношений, связанных с осуществлением права муниципальной собственности и многоуровневый характер правового регулирования;

5) способы и средства осуществления права муниципальной собственности регулируются законодательством различных уровней и не могут избираться муниципальным образованием по своему усмотрению;

6) двуединый характер правомочий собственника и его обязанностей, обусловленный публичным характером преследуемой цели и частноправовой природой возникающих отношений» [37, С.278].

В заключение стоит отметить, что тема довольно широкая: в рамках данной работы освещаются не все аспекты. Следовательно, остается большое поле для исследования проблем управления муниципальной собственностью.

## Список используемой литературы и источников

1. Bel G. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery // Journal Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1
2. C. Bergholz. Inter-municipal cooperation in the case of spillovers: evidence from Western German municipalities // Journal Local Government Studies Volume 44, 2018 - Issue 1.
3. Ian C. Elliott. Reimagining the future public service workforce // Local Government Studies Volume 45, 2019 - Issue 2.
4. Isabel Narbón-Perpiñá. Evaluating local government performance in times of crisis // Journal Local Government Studies. Volume 45, 2019 - Issue 1.
5. Swianiewicz P. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? // Journal. Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1.
6. Брыжко В.Г. Плата за распоряжение земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности // Международный научный журнал «Инновационная наука» – 2017. – № 04-1. – С. 45-46.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019 N 430-ФЗ) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
8. Закон Республики Башкортостан от 22 мая 2008 г. N 11-з «О порядке разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан, N 103-104 (26587-26588), 27.05.2008
9. Игнатов, В.Г. Государственное и муниципальное управление в России / В.Г. Игнатов. - М.: Феникс, 2018. – 929 с.
10. Конституция Российской Федерации (1993): Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами

Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) и от 21.07.2014 г. № 11 – ФКЗ / Российская Федерация. Конституция (1993) // Собрание законодательства РФ, N 31, 04.08.2014, ст. 4398.

11. Контроль государственной и муниципальной собственности [Электронный ресурс]. – режим доступа [https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe\\_i\\_municipalnoe\\_upravlenie/municipalnaya\\_sobstvennost/kontrol\\_gosudarstvennoy\\_i\\_municipalnoy\\_sobstvennosti/](https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/municipalnaya_sobstvennost/kontrol_gosudarstvennoy_i_municipalnoy_sobstvennosti/)], свободный – (19.05.2020).

12. Круглякова В.М. Особенности условий и порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд / В.М. Круглякова, Э.Э. Петрова // Е-СЦИО. – 2020. - №1 (40). – С. 375-383

13. Лаптева Л.Е. История отечественного государства и права 2-е изд., пер. и доп. Учебник для академического бакалавриата / Л.Е. Лаптева. М.: Юрайт. 2016. – 463 с.

14. Лысенко Е.А. Муниципальная собственность как основа экономического развития муниципального образования // Современная экономика и управление: подходы, концепции, модели : материалы междунар. науч.-практ. конф. Саратов: ССЭИ РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. - С. 114-115

15. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. В.А. Виноградова. - М.: Юрайт, 2016. – 408 с.

16. Муниципальное управление и местное самоуправление: учебное пособие / Под общей ред. А.Е. Арутюновой, Е.А. Горловой, Н.П. Кравченко. – Краснодар-Таганрог: Изд. ФГБОУ ВО «КубГТУ» - ООО «ЭльДирект», 2019. – 190 с.

17. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.01.2019 № Ф09-5267/15 по делу № А07-9239/2013 [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 12.03.2020)

18. Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 6, Пленума ВАС РФ N 8 от 01.07.1996 (ред. от 25.12.2018) «О некоторых вопросах, связанных с



применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета, N 152, 13.08.1996.

19. Ракитина И.С., Березина Н.Н. Государственные и муниципальные финансы. - М.: Юрайт, 2016. – 334 с.

20. Синякаев Р.Р. Оценка эффективности управления муниципальной собственностью / Р.Р. Синякаев // Приоритетные направления развития образования и науки : материалы Междунар. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 9 апр. 2017 г.) / редкол.: О. Н. Широков [и др.]. – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. – С. 232–234.

21. Тархов В.А. Рыбаков В.А. Собственность и право собственности / В.А. Тархов. - 3-е изд. доп. - М.: «Юрист», 2015. – 130 с.

22. Тхабасимов Х.А. Некоторые особенности становления и развития института муниципальной собственности в России // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). – С. 63-70.

23. Управление государственной и муниципальной собственностью : учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2018. – 305 с.

24. Усманова, Р. М. Муниципальное право в системе публичного регулирования общественных отношений. Проблемы теории и практики. Монография: моногр. / Р.М. Усманова. - М.: Проспект, 2018. – 336 с.

25. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 N 161-ФЗ (ред. от 27.12.2019 N 485-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 02.12.2002, N 48, ст. 4746

26. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 N 127-ФЗ (ред. от 27.12.2019 N 507-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 28.10.2002, N 43, ст. 4190.

27. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

28. Функции муниципальной собственности [Электронный ресурс]. – режим доступа  
[[https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe\\_i\\_municipalnoe\\_upravlenie/municipalnaya\\_sobstvennost/otdel\\_municipalnoj\\_sobstvennosti/](https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/municipalnaya_sobstvennost/otdel_municipalnoj_sobstvennosti/)], свободный – (19.05.2020)
29. Хрипунов М. Проблемы формирования института права собственности на недвижимость: от неприкосновенности до ограничения права // Право и жизнь. - 2018. - N 108. – С. 5
30. Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации / А.М. Цирин // Современное право. 2016. № 7. С. 80-84.
31. Челебий Р.А., Шевченко О.П. К вопросу проблемы оценки эффективности управления государственной и муниципальной собственностью / Экономика, управление, финансы: теория и практика: сборник материалов XI-ой международной очно-заочной научно-практической конференции. В 2 т. – М., 2019. – С. 57-60.
32. Чердакова Л.А. Осуществление права собственности муниципальными образованиями: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.03. - Москва, 2015.- 231 с.; [электронный ресурс] / [https://rgup.ru/rimg/files/\\_Л.А.Чердакова.pdf](https://rgup.ru/rimg/files/_Л.А.Чердакова.pdf)
33. Ямщикова И.В. Теоретические основы управления муниципальной собственностью / И.В. Ямщикова, Е.Ю. Боброва // Изв. вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. – 2018. - № 2. – С. 112-119.
34. Камышанский А.В. Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.03. - Краснодар, 2009.-172 с.; [электронный ресурс] / <https://dlib.rsl.ru/01004358311>
35. Артюшин С.В. Осуществление права муниципальной собственности: Диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.03. -Москва, 2005.- 199 с.; [электронный ресурс] / <http://www.dslib.net/civil-pravo/osuwestvlenie-prava-municipalnoj-sobstvennosti.html>

36. Шуман А.В. К вопросу о полномочиях органов местного самоуправления по содержанию права муниципальной собственности / А.В. Шуман // Юридическая наука. – 2018. - №6. – С. 16-20

37. Джумбадзе В.Б. Собственность муниципальных образований: некоторые вопросы правового регулирования / В.Б. Джумбадзе // Дни науки - 2018. Материалы международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 275-278

38. Шох М.А. Экономико-правовые аспекты формирования и регистрации объектов муниципальной собственности / М.А. Шох // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2014. - №2 (5) – С. 333-336

Приложение А

Рисунок А1 – Методы управления муниципальной собственностью [25]



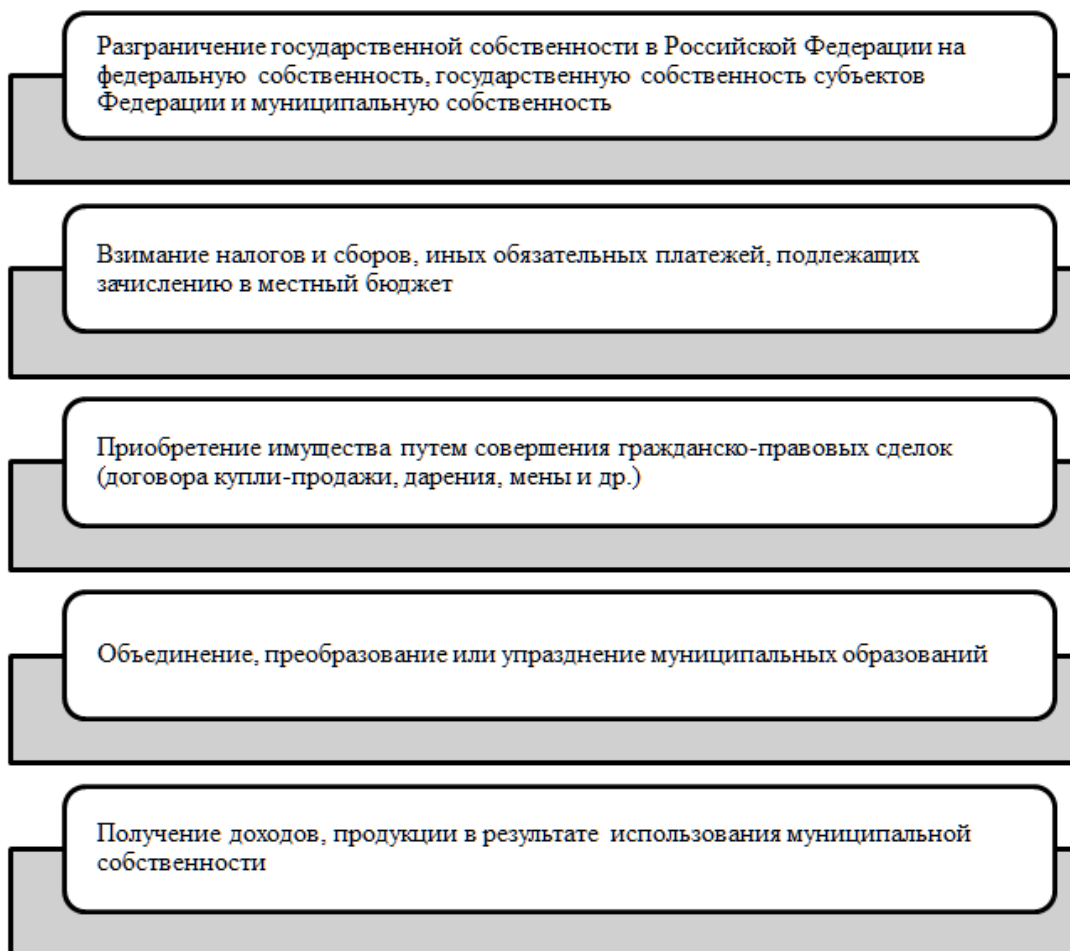
## Приложение Б

Рисунок Б1 – Структура и состав муниципального имущества [19]



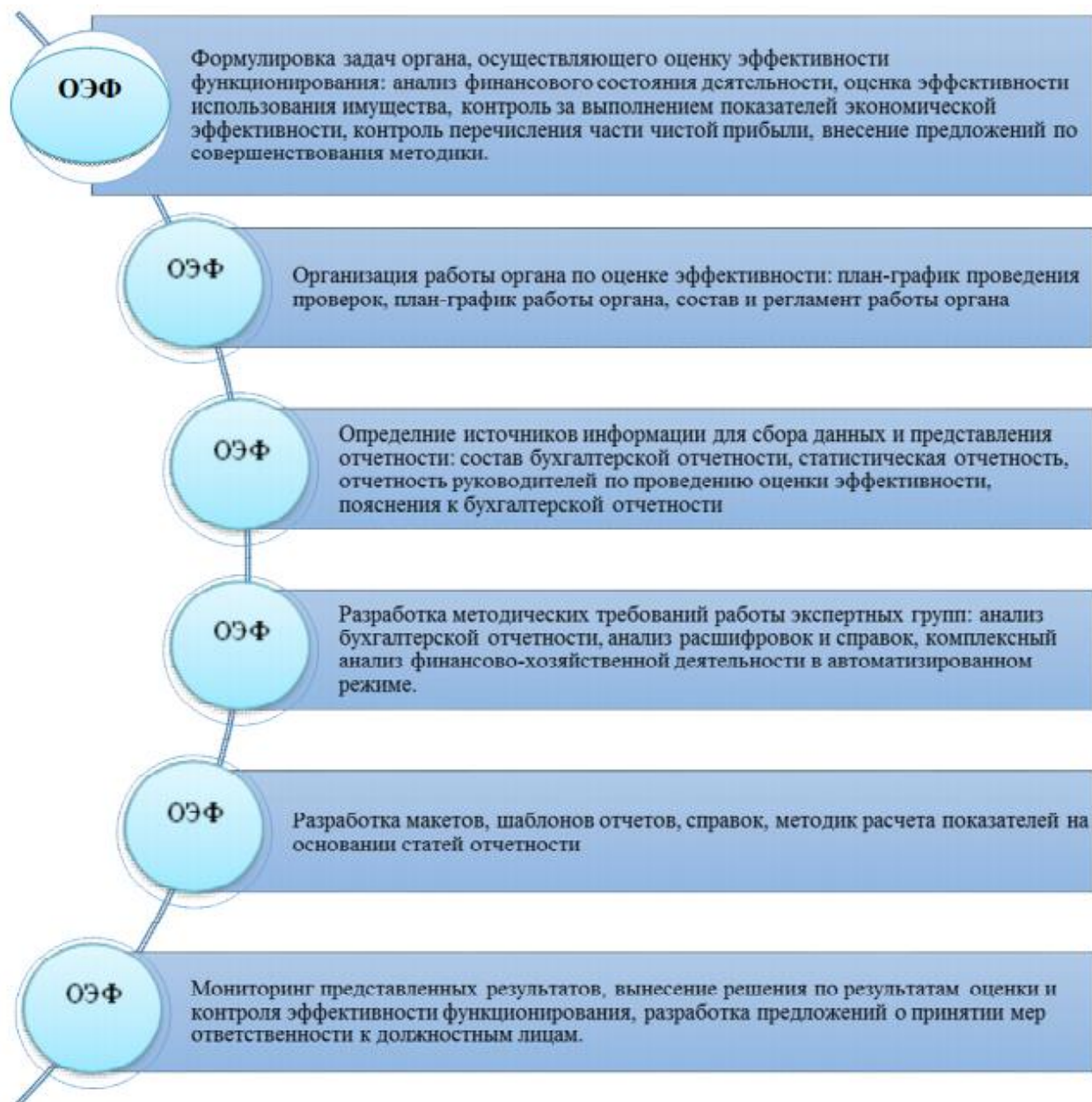
## Приложение В

Рисунок В1 – Способы возникновения муниципальной собственности



## Приложение Г

Рисунок Г1 – Методика оценки эффективности функционирования государственных и муниципальных унитарных предприятий [**Ошибка!**  
**сточник ссылки не найден.**]



## Приложение Д

Рисунок Д1 – Задачи контроля муниципальной собственности [11]

