

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО И ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ: УПРАВЛЕНИЕ И РАСПОРЯЖЕНИЕ

© Е. Г. Шаломенцева, 2015,
к.э.н., доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС

Муниципальная собственность имеет важное значение в механизме регулирования социально-экономических отношений, является ресурсной основой выполнения функций местного самоуправления, обеспечивая предоставление населению муниципальных услуг. Муниципальная собственность - совокупность экономических отношений, возникающих между органами местного самоуправления в процессе реализации ими полномочий и иными субъектами экономической деятельности и обеспечивающих условия сохранения и воспроизводства объектов жизнеобеспечения муниципального образования в целях удовлетворения приоритетных потребностей территориального сообщества.

Исходя из положений ст. 8 Конституции Российской Федерации¹ (далее – Конституция РФ) и части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)², муниципальная собственность является самостоятельной формой собственности наравне с государственной и частной собственностью. Согласно ст. 130 Конституции РФ субъектом такого права является население муниципального образования.

Муниципальной собственностью в соответствии со ст. 215 ГК РФ считается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения и муниципальными учреждениями на праве оперативного управления в соответствии со ст. 294, 296 ГК РФ. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями, составляют муниципальную казну муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) находящееся в муниципальной собственности имущество является одним из трех элементов экономической основы местного самоуправления наряду со средствами местных бюджетов, а также имущественными правами муниципальных образований. Федеральным законом № 131-ФЗ установлены критерии отнесения отдельного имущества к имуществу, находящемуся в муниципальной собственности, а также перечни имущества применительно к виду муниципального образования.

Таким образом, муниципальное имущество можно определить как имущество, находящееся в собственности муниципальных образований и предназначенное для решения установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения; для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также для осуществления отдельных

¹ Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Рос. газ. – 1993. - № 237.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 32, ст. 3301.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. - № 40, ст. 3822.

полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ; для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования; имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Современное состояние состава муниципального имущества во многом определено Федеральным законом от 22.08.2004 № 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"»⁴ (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ).

Федеральным законом № 122-ФЗ определены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, участвующих в процессе разграничения имущества. В соответствии со ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления вопросов местного значения, отдельных переданных государственных полномочий и участия в реализации переданных государственных полномочий, а также для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений, такое имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

При применении данной статьи необходимо учитывать Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.11.2006 № 540-О «По запросу правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»⁵. В нем дается разъяснение, что ст. 50, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий. Порядок разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями Владимирской области установлен Законом Владимирской области от 10.04.2006 № 39-ОЗ «О порядке разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями Владимирской области»⁶ (далее – Закон Владимирской области № 39-ОЗ). В соответствии с требованиями федерального законодательства Законом

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. - № 35, ст. 3607.

⁵ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2007. - № 2.

⁶ Владимирские ведомости. – 2006. - № 76.

Владимирской области № 39-ОЗ установлено, что основанием возникновения права собственности муниципального образования, принявшего имущество, является постановление Губернатора Владимирской области о разграничении имущества.

Порядок и условия передачи имущества из государственной собственности Владимирской области в муниципальную собственность определяется Законом Владимирской области от 03.11.2005 № 153-ОЗ «О порядке передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности Владимирской области»⁷ (далее – Закон № 153-ОЗ). Так, Закон № 153-ОЗ устанавливает, что имущество, находящееся в государственной собственности области, может передаваться в муниципальную собственность в целях:

1) осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренных действующим законодательством и уставами муниципальных образований;

2) осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в случаях, установленных федеральными законами и законами области;

3) обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления муниципальных образований.

Право инициировать передачу в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности области, принадлежит исполнительным органам государственной власти области и органам местного самоуправления. Предложения о передаче имущества должны содержать обоснование необходимости передачи имущества в муниципальную собственность.

Формирование состава муниципального имущества может осуществляться также за счет приобретения права муниципальной собственности на бесхозные вещи, режим которых установлен ст. 225 ГК РФ. Право собственности на бесхозные движимые вещи может быть приобретено в силу приобретательной давности в порядке ст. 234 ГК РФ.

Одним из способов формирования муниципальной собственности является создание объектов путем строительства.⁸ Эти вопросы урегулированы, в частности, ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, ст. 8 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁹, согласно которой органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные унитарные предприятия для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Государственная регистрация прав муниципального образования на недвижимое имущество и сделок с ним - юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество - является доказательством существования права собственности. Порядок регистрации прав на недвижимое имущество определен Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹⁰.

⁷ Владимирские ведомости. – 2005. - № 357.

⁸ См.: Постовой Н. В. Муниципальное право России: учебник. – М., 2000. - С. 95.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. - № 48, ст. 4746.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. - № 30, ст. 3594.

Помимо перечисленных выше федеральных правовых актов важное значение имеют Порядок ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества, утвержденный приказом Министерства экономического развития от 30.08.2011 № 424, и Методические указания по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13.06.1995 № 49¹¹, которыми регламентирована деятельность органов местного самоуправления в сфере учета муниципального имущества.

Управление муниципальным имуществом – это деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности в целях решения вопросов местного значения; реализации переданных государственных полномочий; обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений; решение иных вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения и право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами, направленная на максимальное обеспечение социально значимыми услугами населения муниципального образования, осуществляемая в форме принятия муниципальных правовых актов, их реализации и контроля за их исполнением¹². Содержание права муниципальной собственности в соответствии со ст. 209 ГК РФ составляют правомочия владения, пользования, распоряжения муниципальным имуществом, собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, включает в себя, в частности, порядок передачи муниципального имущества в аренду, во временное безвозмездное пользование, порядок утверждения планов приватизации объектов муниципальной собственности, установленные в соответствии с федеральными законами¹³.

В соответствии со ст. 17¹ Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹⁴ заключение договоров аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении:

- муниципального недвижимого имущества, которое принадлежит на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления муниципальным унитарным предприятиям, закрепленного на праве оперативного управления за муниципальными автономными учреждениями;

- муниципального имущества, которое принадлежит на праве оперативного управления муниципальным бюджетным и казенным учреждениям, органам местного самоуправления;

- муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления,

может быть осуществлено по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров. Исключение составляют случаи, установленные

¹¹ Финансовая газета. – 1995. - № 28.

¹² См.: Шаломенцева Е. Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: монография. – Владимир, 2008. - С. 65.

¹³ Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. - № 12. - С. 11.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. - № 31. – Ч. 1, ст. 3434.

указанной статьей.

Порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения указанных договоров и перечень видов имущества, в отношении которого заключение может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, установлены приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, может отчуждаться законодательно установленными способами, в частности, путем его приватизации. Согласно ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹⁵.

Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶ устанавливает, что преимущественное право на приобретение арендуемого имущества имеют субъекты малого и среднего предпринимательства, за отдельными исключениями, установленными законодательством. При возмездном отчуждении арендуемого имущества из муниципальной собственности они вправе приобрести такое имущество по цене, равной его рыночной и определенной независимым оценщиком в порядке, установленном Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ.

Концессионные соглашения являются одним из механизмов обеспечения более эффективного использования муниципального имущества, а также привлечения инвестиций в муниципальную экономику¹⁷.

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее - Федеральный закон № 115-ФЗ) концессионер обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное концессионным соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать концеденту (муниципальному образованию), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а муниципальное образование обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности. Концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, в связи с чем к отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, если иное не вытекает из Федерального закона № 115-ФЗ или существа концессионного соглашения.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 27.05.2006 № 319¹⁸, от 11.11.2006 № 673¹⁹, от 11.11.2006 № 671²⁰, от 05.12.2006 № 748²¹, от 09.02.2007

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. - № 31, ст. 3813.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. - № 30 . Ч. 1, ст. 3615.

¹⁷ См.: Актуальные вопросы развития муниципальных образований / под общ. ред. И. Н. Барцица, В.В. Бакушева. – М., 2008. - С. 112.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. - № 23, ст. 2511.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. - № 47, ст. 4904.

№ 90²² и иными утверждены типовые концессионные соглашения в отношении отдельных видов объектов и имущественных комплексов.

В соответствии со ст. 125 ГК РФ и ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ право собственника в отношении муниципальной собственности осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Муниципальные правовые акты, в том числе, определяющие полномочия органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения имуществом, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Муниципальные правовые акты принимаются в пределах компетенции органов местного самоуправления, установленной действующим законодательством.

В частности, в соответствии со ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления в имущественной сфере относится:

а) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

б) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений.

В соответствии с разъяснениями Комитета Государственной думы Российской Федерации по местному самоуправлению к Федеральному закону № 131-ФЗ принятие конкретных решений, в частности, по вопросам управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, относится к исполнительно-распорядительным полномочиям органов местного самоуправления, которые реализует местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), наделяемая уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ)²³.

Законодательство о местном самоуправлении представляет общую компетенцию органов местного самоуправления, а отраслевые или специальные законы устанавливают пределы их полномочий в отдельных сферах правового регулирования. Также следует еще раз обратить внимание на необходимость обеспечения прозрачности процесса управления и распоряжения муниципальным имуществом, создания условий для участия населения в правотворческой деятельности, информирования жителей муниципального образования о перспективах использования объектов муниципальной собственности. Данное направление не только позволит исключить коррупциогенные факторы в муниципальных нормативных правовых актах, но и будет способствовать повышению эффективности управления экономическими ресурсами муниципального образования.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. - № 47, ст. 4902.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. - № 50, ст. 5352.

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. - № 8, ст. 1009.

²³ Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. - № 12. - С. 11.

Самостоятельного рассмотрения требует вопрос распоряжения земельными ресурсами. В целом полномочия органов местного самоуправления в данной сфере регулируются Земельным кодексом РФ и иными отраслевыми нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов РФ. В 2014 году в Земельный кодекс РФ внесены значительные и системные изменения, что предопределило, в свою очередь, принятие Закона Владимирской области от 25.02.2015 № 10-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Владимирской области»²⁴.

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁵ признан утратившим силу пункт 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и введена статья 3.3, устанавливающая полномочия органов местного самоуправления городских и сельских поселений по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена. При этом муниципальные районы фактически оказались отстранены от распоряжения земельными участками на территории входящих в них поселений. Статья 3.3 указанного Закона вступила в силу с 1 марта 2015 года.

С учетом указанных изменений в законодательстве к полномочиям органов местного самоуправления относится распоряжение земельными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования, и земельными участками, собственность на которые не разграничена (органы местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов). Следует отметить, что полномочия по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена, не относятся к полномочиям по решению вопросов местного значения.

Порядок управления и распоряжения земельными ресурсами определяется в соответствии с действующим законодательством муниципальными правовыми актами органа местного самоуправления, наделенного соответствующими полномочиями уставом муниципального образования. Следует обратить внимание на необходимость правового закрепления взаимодействия органов местного самоуправления городских и сельских поселений с органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов при распоряжении земельными участками, собственность на которые не разграничена. Механизм взаимодействия должен быть закреплен в регламентах работы местных администраций городских (сельских) поселений и муниципальных районов. Правовой основой такого взаимодействия являются положения Федерального закона № 131-ФЗ. В частности, согласно пункту 15 части 1 статьи 14 к вопросам местного значения муниципальных районов отнесено утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд. Реализация полномочий по решению данного вопроса местного значения невозможна без взаимодействия с органами местного самоуправления входящих в муниципальный район городских и сельских поселений по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена.

²⁴ Владимирские ведомости. – 2015. - № 34.

²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 26. - Ч. 1, ст. 3377.

В соответствии со статьей 66 Земельного кодекса РФ для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Подводя итог, следует отметить значимость и безусловную необходимость осуществления комплексного правового обеспечения полномочий органов местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальным имуществом и земельными ресурсами в соответствии с действующим законодательством и в пределах компетенции.