

К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ИМУЩЕСТВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

*Соловьев С.Г., д.ю.н., профессор,
зав. кафедрой КАиМП ЮУрГУ*

Проблема, вынесенная в заголовок данной статьи, является достаточно актуальной в настоящее время, так как исходя из существующего блока муниципально-правового законодательства достаточно трудно определить орган, который должен непосредственно управлять муниципальной собственностью. Важность поставленной проблемы достаточно давно отмечает ряд ученых, отмечающих тот факт, что к сожалению, из муниципального законодательства, по существу, выпали вопросы управления муниципальной собственностью [1, с. 10].

Более того, в практике работы муниципальных органов возникают серьезные проблемы, связанные с тем, что в соответствии с действующим законодательством неопределенно содержание термина «управление» муниципальной собственностью. К примеру, в муниципальном образовании «Миасский городской округ» Челябинской области почти год Собрание депутатов не могло принять Положение «О порядке владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью Миасского городского округа». Основная проблема состояла в том, что депутаты соответствующего представительного органа требовали от разработчиков положения расписать в данном документе содержание термина «управление» муниципальной собственностью, четко детализировав какие управленческие полномочия закрепляются за представительным органом (который в соответствии с ч. 4 ст. 73 Устава муниципального образования «Миасский городской округ» обладает полномочиями собственника от имени Округа [17]), а какие управленческие полномочия реализует администрация данного округа.

Однако, для того, чтобы на уровне муниципального образования решить данную задачу силами соответствующих муниципальных правовых служб, нужно иметь соответствующие теоретическую и нормативную базы, которых к сожалению в настоящее время нет.

На сегодня, следует констатировать, что проблема управления муниципальной собственностью пока не завладела в должной мере умами теоретиков муниципального права. Как отмечает В.Д. Ким, несмотря на заметное повышение исследовательского внимания к проблемам участия публичных образований в гражданских правоотношениях, проблемы управления публичной собственностью, за редким исключением, не стали предметом самостоятельного и многостороннего исследования в юридической науке [9].

В историческом аспекте, следует указать, что термин «управление собственностью» стал использоваться законодателем лишь в начале 1990-х гг. К примеру, в процессе разработки ныне действующего ГК РФ некоторыми

учеными предлагалось наряду с такими правомочиями собственника, как владение, пользование и распоряжение указать правомочие по управлению имуществом.. Однако этого не произошло – «законодатель решил последовать нашим российским традициям, посчитав, что когда речь идет об управлении имуществом, «триады» достаточно, поскольку управление может рассматриваться как составная часть права собственника распоряжаться имуществом» [2, с. 67].

Если же говорить о содержании самого термина «управление», то следует указать, что данный термин исходит от латинского *administratio* (управление, руководство) и в буквальном смысле означает организационную деятельность по руководству чем-либо [14, с. 18]. По мнению теоретиков административного права, термин «управление» как определенного рода социальная деятельность может пониматься в широком и узком значении.

В узком смысле – это административная, исполнительно-распорядительная деятельность, в основе которой лежат определенные формы и методы. Именно с этих позиций государственное управление изучается административным правом. В широком смысле управление выступает как организующая, упорядочивающая деятельность. В этом смысле управление рассматривается как способ регулирующего воздействия, под которым и на практике и в теории часто понимаются различные виды деловой активности [8, с. 140–155].

Если же вести речь о содержании правомочия «управление» применительно к управлению объектами муниципальной собственности, то следует начать со следующего.

В соответствии со ст. 215 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления.

Следовательно, собственником объектов муниципальной собственности нормативно закрепляется муниципальное образование, содержательные признаки которого применительно к поставленной проблеме не раскрываются в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 № 131-ФЗ [13]. В соответствии же с ранее действующей редакцией вышеуказанного закона муниципальное образование определялось как городское, сельское ПОСЕЛЕНИЕ, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная ТЕРРИТОРИЯ... в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет, и выборные органы местного самоуправления.

Однако, если же мыслить логично, то поселению (населенной территории) не могут принадлежать правомочия собственника в отношении объектов муниципальной собственности. Собственником любых материальных

или финансовых объектов может быть только человек либо самоорганизованное в правовой форме сообщество людей, как коллективный публичный собственник.

Следует отметить, что принципиально схожей точки зрения придерживаются в своей работе А.Н. Кокотов и И.В. Выдрин, которые, ссылаясь на мнение цивилиста Ю.К. Толстого [16, с. 21], отстаивают мнение, что «... местное население в сфере отношений муниципальной собственности выступает первичным собственником, а органы местного самоуправления могут быть определены как органы, которые не только осуществляют полномочия первичного собственника, но и формулируют его интересы, отождествляют свое волевое усмотрение с усмотрением населения» [6, с. 343].

Однако, местное население, как таковое, не может являться полноценным субъектом правоотношений, так как для вступления в правоотношения местному населению необходимо приобретение ряда юридических формальностей, наделяющих его необходимыми признаками и дающих необходимые права.

Такому сообществу местных жителей необходимо приобрести территориальный признак (четко определить территориальные границы проживания), субъектный признак (определить численность местного населения), а также объектный признак, связанный с фиксацией объектов, находящихся на соответствующей территории.

К тому же, отметим, что для получения статуса «муниципального образования» (надлежащим образом юридически оформленного и самоорганизованного сообщества местных жителей) населению определенной территории необходимо выполнить ряд муниципально-процессуальных формальностей, таких как утверждение устава, создание системы муниципально-властных органов, утверждение перечня объектов муниципальной собственности, формирование местного бюджета¹.

Таким образом, местное население для приобретения статуса полноправного субъекта правовых отношений должно самоорганизоваться в свою, предусмотренную законодательством, организационно-правовую форму в виде муниципального образования. Если же с учетом вышеизложенного рассматривать муниципальное образование как правовую форму самоорганизации местного населения, исходя из положений ст.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 № 131-ФЗ [17], закрепившего норму о том, что местное самоуправление в Российской Федерации представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов

¹ Отмеченные обязательные для юридически оформленной общности местных жителей юридические признаки указывались в п.1 ст.1 Закона Российской Федерации от 28.08.95 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями на 17 марта 1997 года).

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, то можно сделать вывод о том, что муниципальная собственность, как вид публичной собственности, принадлежит населению муниципального образования.

Население же муниципального образования делегирует полномочия собственника соответствующим органам местного самоуправления, а само фактически не имеет возможностей управлять объектами муниципальной собственности. В связи с этим, данный вид собственности является в значительной мере беззащитным, так как муниципальная собственность принадлежит всему местному населению, а конкретно никому.

Как отмечает С.С. Алексеев, публичная собственность как вид – органически порочен, неэффективен, растратным бременем лежит на обществе и «ее пороки, неэффективные последствия могут быть смягчены тем, что к ее режиму и порядку ее функционирования могут быть «привиты», пусть и с известными потерями, отдельные формы и институты, развившиеся в условиях частнособственнических отношений» [2, с. 67].

Ситуацию с определением содержания правомочий по управлению объектами муниципальной собственности усложняет и тот факт, что даже в рамках цивилистического подхода трудно определиться с тем, что из себя представляет управление объектами публичной собственности.

Так, А.В. Венедиктов под управлением имуществом понимал всю совокупность функций и соответственно обязанностей и прав органа в отношении этого имущества и всю совокупность правовых действий по поводу имущества, а не только административно-правовые функции и акты управления [4, с. 25]. М.И. Брагинский применительно к управлению государственной собственностью отмечает, правомочие управления в содержании права собственности позволяет наиболее полно отразить особенности права собственности, принадлежащего государству и реализуемого в актах, выражающих верховенство государства [3, с. 74].

Е.А. Суханов в качестве управленческих отношений в области управления объектами публичной собственности выделяет отношения, связанные с распределением публичного имущества по конкретным собственникам с учетом их законных прав и интересов, а также ... по эффективной реализации прав публичного собственника как акционера [14, с. 23]. По мнению, В.Г. Голубцова, управление – одна из возможных форм осуществления права собственности и именно поэтому управление собственностью не следует рассматривать в жесткой связи с каким-либо элементом триады полномочий собственника [7, с. 24].

Применительно к теме данного исследования интересным представляется определение понятия «управление имуществом», предлагаемое в рамках теории германского права, как «услуги по имущественному менеджменту, в целях

руководства или наблюдения за совокупными имущественными позициями, включая в себя планирование, вложение и контроль ...» [5, с. 5].

На основании всего вышеизложенного, с учетом разработок ученых, связанных с исследованием правовых аспектов управления объектами публичной собственности [9], можно прийти к выводу о том, что термин «управление муниципальной собственностью» следует рассматривать в двух значениях:

1) *В широком значении под управлением муниципальной собственностью следует понимать соответствующую систему способов, форм и методов управления муниципальной собственностью.*

2) *Под управлением муниципальной собственностью в узком значении, по нашему мнению, следует понимать порядок принятия решений, связанных с владением, пользованием и распоряжением объектами муниципальной собственности, компетентными субъектами муниципальных правоотношений.*

Если обратиться к практике функционирования муниципальных образований [11], то полномочия в сфере управления муниципальной собственностью распределяются следующим образом:

1) *Нормотворческие полномочия в области установления порядка владения, пользования, распоряжения муниципальной собственностью могут реализовывать местный представительный орган, а также в исключительных случаях население муниципального образования посредством референдума.*

2) *Исполнительно-правоприменительными полномочиями в области управления муниципальной собственностью на территории муниципального образования наделен только исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления – Администрация муниципального образования.*

Таким образом, непосредственно полномочия собственника по управлению муниципальной собственностью, решению вопросов создания, приобретения, использования, отчуждения, аренды муниципального имущества реализует исполнительный орган муниципального образования. Однако, по нашему мнению, не совсем правильно полностью отделять местный представительный орган от непосредственного управления объектами муниципальной собственности.

Вероятно, в целях максимально эффективного использования объектов муниципальной собственности для удовлетворения интересов населения муниципального образования, есть смысл в создании законодательных процедур, закрепляющих формы непосредственного участия депутатов представительного органа в вопросах распоряжения муниципальной собственностью. Такими процедурами могут быть следующие правовые механизмы:

1) *Необходимость получения согласия представительного органа на совершение крупной сделки по приобретению и отчуждению муниципального имущества.*

При этом, под крупной сделкой предлагается понимать сделку или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения муниципального имущества, стоимость которого составляет более 1% от размера собственных доходов муниципального образования за 1 год.

2) *Решение администрацией муниципального образования вопросов по использованию, отчуждению, сдаче в аренду любого муниципального имущества исключительно на основании положительного заключения специально созданной Комиссии по вопросам управления муниципальной собственностью* [10].

Председателем данной комиссии может являться соответствующий заместитель Главы администрации. В состав комиссии в обязательном порядке должны включаться не менее трех депутатов местного представительного органа.

Данная постоянно действующая комиссия по вопросам управления муниципальным имуществом выдает заключения о целесообразности той или иной сделки, связанной с передачей прав владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом.

К полномочиям комиссии должна относиться выдача заключений по следующим вопросам:

- 1) приобретение и отчуждение имущества муниципального образования;
- 2) предоставления в пользование и (или) владение, в том числе в аренду, физическим и юридическим лицам муниципального имущества;
- 3) перевода жилых помещений в нежилые и нежилых помещений в жилые;
- 4) списания и ликвидации отдельных объектов муниципального имущества;
- 5) оценка соблюдения условий договоров аренды, безвозмездного пользования и, в случае необходимости, возбуждение ходатайств об их изменении или расторжении в установленном законодательством порядке;
- 6) об итогах проверки целевого использования нежилых (жилых) помещений (зданий);
- 7) иные вопросы, касающиеся владения, пользования и распоряжения имуществом, являющимся собственностью муниципального образования, предусмотренные муниципальным законодательством.

С учетом вышеизложенного, по нашему мнению, целесообразными представляются следующие предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства в сфере управления объектами муниципальной собственности:

- 1) Необходимо в законодательстве Российской Федерации закрепить норму о том, что собственником объектов муниципальной собственности является местное население, самоорганизованное в свою, предусмотренную законодательством, организационно-правовую форму в виде муниципального образования.

2) Есть смысл нормативно определить управление муниципальной собственностью как порядок принятия решений компетентных муниципальных органов, связанных с владением, пользованием и распоряжением объектами муниципальной собственности.

3) Целесообразно ввести в федеральное законодательство такие законодательные процедуры, закрепляющие формы непосредственного участия депутатов представительного органа в вопросах распоряжения муниципальной собственностью, как:

А) Необходимость получения согласия представительного органа на совершение крупной сделки по отчуждению муниципального имущества.

Б) Решение администрацией муниципального образования вопросов по использованию, отчуждению, сдаче в аренду любого муниципального имущества исключительно на основании положительного заключения специально созданной Комиссии по вопросам управления муниципальной собственностью, включающей в свой состав депутатов местного представительного органа

Список источников

1. Аккуратов Ю.А. О сущности и содержании права муниципальной собственности в Российской Федерации// Закон и право. 2000. №5.

2. Алексеев С.С. Собственность и право: актуальные проблемы// Цивилистические записки. Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 2. М.; Екатеринбург, 2002.

3. Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.

4. Венедиктов А. Органы управления государственной социалистической собственностью// Советское государство и право. 1940. № 5–6.

5. Becker W, Wicke J.V. Rechtsfragen der Vermögensverwaltung Bamberges Betriebs Schaltische Bejtraege. Nr 107/1995.

6. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997.

7. Голубцов В.Г. Публичные и частные начала в гражданско-правовом регулировании отношений государственной собственности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Пермь, 1999.

8. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 1998. С. 21; Манохин В.М., Конин Н.М. Концепция программы курса административного права// Государство и право. 1993. № 5. С. 61; Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2003.

9. Ким В.Д. К вопросу о новой правовой модели управления государственной собственностью// Академический юридический журнал. 2005. №4.

10. Положении «О порядке владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью Миасского городского округа», закрепленном Решением Собрания депутатов Миасского городского округа от 30.03.2007 № 9
11. Решение Собрания депутатов Миасского городского округа от 30.03.2007 № 9 «Об утверждении положения «О порядке владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью Миасского городского округа»// Миасский рабочий. 2007. 12 мая.
12. Российская газета. 2003. 8 октября.
13. Словарь иностранных слов. М., 1997.
14. Суханов Е.А. Право собственности в гражданском кодексе// Закон. 1995. № 11.
15. Толстой Ю.К. К учению о праве собственности// Правоведение. 1992. №1.
16. Устав Миасского городского округа, в редакции Решения Миасского городского Собрания депутатов от 26.08.2005 № 2// Официальный вестник Миасского городского округа. 2005. №8.
17. Федеральный закон от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Российская газета. 2003. 8 октября.