

# §3

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

УДК: 338.24:334.724.2

Чернышев А.И.

### АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**Аннотация:** Автор данной статьи анализирует актуальные проблемы выбора эффективных методов управления муниципальным имуществом в России. В работе выявлены основные преимущества таких способов ведения муниципального хозяйства, как прямое управление, подрядная система, арендная система, муниципальная концессия. Приводятся основные недостатки приватизации муниципального имущества. В статье обосновывается использование организационно-правовых, экономических и финансовых методов при управлении муниципальной собственностью. Также сравниваются понятия "право оперативного управления" и "право хозяйственного ведения" в деятельности муниципальных унитарных предприятий. При написании статьи использовались следующие методы научного исследования: аналитический метод, формально-логический метод, метод сравнения, метод обобщения. Вывод состоит в том, что какую бы форму управления органы местного самоуправления ни выбрали, они должны, стремясь максимально сохранить управляемость имуществом на своей территории, однако искусственно сохранять неэффективное муниципальное имущество не следует. При выборе способа управления собственностью следует учитывать и отраслевую специфику. Также, необходимо чтобы все мероприятия, связанные с управлением муниципальным имуществом, были увязаны как по срокам, так и по ресурсам. При выполнении этих условий эффективное управление муниципальной собственностью будет не только способствовать повышению доходности муниципального имущества, но и изменению роли имущества в социально-экономическом развитии муниципального образования.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, муниципальное имущество, право собственности, приватизация, арендная система, муниципальная концессия, муниципальное хозяйство, муниципальные предприятия, право хозяйственного ведения, право оперативного управления.

Муниципальная собственность наряду с местными финансами составляет экономическую основу местного самоуправления. Поэтому, вопросы формирования эффективно-го управления и распоряжения муниципальным имуществом являются приоритетными для муниципальных образований. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними норматив-

ными правовыми актами органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Главным требованием к использованию муниципального имущества является максимально сбалансированное сочетание принципов экономической эффективности и социальной ответственности органов местного самоуправления за обеспечение жизнедеятельности муниципальных

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Эксмо, 2010. С. 86.

образований, социально-экономических интересов населения. Поэтому организация управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности в современных условиях – довольно сложная проблема, включающая в себя как традиционные административные, организационно-распорядительные, бюджетные, так и современные – маркетинговые, финансовые, экономические, налоговые методы управления<sup>2</sup>.

Наиболее оптимальным должно быть использование сочетания организационно-правовых, организационно-экономических, финансовых и учетно-аналитических методов, учитывающее их содержание и целенаправленность воздействия управляющих субъектов на объекты управления посредством специальных инструментов прямого и косвенного воздействия.

Под организационно-правовыми методами понимается нормативно-распорядительное воздействие на участников имущественных отношений, выражающееся в форме нормативно-правовых актов органов местного самоуправления. В зависимости от их компетенции в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью это могут быть постановления, распоряжения, приказы, устанавливающие порядок распоряжения, правила и процедуры, регулирующие процессы управления муниципальным имуществом, приватизацию и приобретение объектов собственности, участие в гражданско-правовых сделках. К таким методам управления можно отнести создание, реорганизацию и ликвидацию муниципальных унитарных предприятий и учреждений, внесение вкладов и участие в капитале хозяйственных обществ, передачу имущества в хозяйственное ведение, оперативное и доверительное управление, аренду, лизинг, наем, безвозмездное пользование, приватизацию, ипотеку, залог, хранение, страхование и другие формы распоряжения муниципальным имуществом.

Использование организационно-экономических методов позволяет регулировать имущественные отношения, процесс управления муниципальным имуществом посредством стимулирования экономических интересов субъектов имущественных отношений, применяя инструменты кредитно-денежной, бюджетной, налоговой политики. К таким методам могут быть отнесены, прежде всего, такие базовые функции управления,

как планирование и организация, учет и контроль, инвентаризация имущества, а также современные функции управления – маркетинг, аудит, рыночная оценка и оценка эффективности использования имущества, инновационное управление и контроллинг, информационное обеспечение управления муниципальным имуществом.

Финансовые методы позволяют обеспечить деятельность по управлению и воспроизводству городского имущества с учетом получения и распределения доходов от его использования. Это позволяет оптимизировать нагрузку на расходную часть городского бюджета, максимизировать поступления в него от использования муниципальной собственности, устанавливать процент отчислений от прибыли муниципальных унитарных предприятий, прогнозировать получение дивидендов от участия в капитале хозяйственных обществ, других доходов в бюджет.

В ходе становления и развития местного самоуправления происходит изменение функций муниципальной собственности. Для оптимизации муниципального имущества и возможности вовлечения объектов недвижимости муниципальной казны в сделки (приватизация, сдача в аренду, передача в хозяйственное ведение, оперативное управление) необходимо наличие следующих документов на объект недвижимого имущества: межевого плана земельного участка, технического, кадастрового паспортов. Кроме того, должна быть осуществлена государственная регистрация права муниципальной собственности.

В современной практике муниципального управления в России выделяются четыре основных способа ведения муниципального хозяйства: прямое управление; подрядная система; арендная система; муниципальная концессия<sup>3</sup>.

1. В случае прямого управления муниципалитеты осуществляют непосредственное руководство муниципальными предприятиями и учреждениями. Органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные учреждения в форме унитарных предприятий и закреплять за ними имущество, находящееся в муниципальной собственности. Имущество может принадлежать унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления.

Муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяй-

<sup>2</sup> Абанкина, Т. Проблемы управления местной собственностью // Вопросы экономики. 2006. № 10. С. 57-65.

<sup>3</sup> Рекомендации по формированию экономических и финансовых основ местного самоуправления. М., 2004. С. 24.

ственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в соответствии со ст. 295 Гражданского кодекса РФ. Так, предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, оно распоряжается самостоятельно.

Один из основных недостатков права хозяйственного ведения состоит в значительных возможностях злоупотребления такими организациями предоставленной им собственником экономической свободой, используемой отнюдь не в интересах собственника и даже не в интересах такой организации, а с целью передачи имущества собственника в частный сектор на убыточных для собственника условиях.

Муниципальные предприятия, за которыми имущество закреплено на праве *оперативного управления*, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом (ст. 296 ГК РФ), в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества. Реальный объем правомочий конкретного учреждения в данном случае определяется собственником имущества с учетом гораздо большего числа ограничивающих факторов.

Право оперативного управления предоставляет возможности ограниченного владения и пользования муниципальным имуществом. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Более того, у собственника по отношению к имуществу, закрепленному за учреждением, сохраняются более широкие вещные правомочия, позволяющие ему изымать во всякое время это имущество без ликвидации либо реорганизации учреждения.

И право хозяйственного ведения, и право оперативного управления как два «стандарта» вещных прав муниципальных юридических лиц не в состоянии охватить всего многообразия интересов, возникающих при опосредованной реализации права муниципальной собственности. Существуют такие виды муниципальной имущества, предоставление которого унитарным

предприятиям только по форме носит характер закрепления на праве хозяйственного ведения. По существу же оно мало чем отличается от права оперативного управления.

Например, закрепление на балансе жилищно-эксплуатационных организаций объектов муниципального жилищного фонда дает последним не больше прав на это имущество, чем муниципальному учреждению на объекты ведомственного муниципального жилищного фонда. Здания и сооружения, отнесенные к памятникам истории и культуры, особо охраняются законом и предоставляются муниципальным унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения с дополнительными ограничениями правомочий владения, пользования и распоряжения.

Преимуществами создания таких предприятий являются: получение дохода в долгосрочной перспективе в виде отчислений от чистой прибыли и платы за пользование муниципальным имуществом, а также возможность решения задач социально-экономического развития территории.

2. При *подрядной системе* выполнение определенных функций ведется не службами муниципалитета, а временно нанимаемыми на конкурсной основе частными подрядчиками, получающими часть прибыли. Подрядная система играет очень важную роль в современных условиях, однако ее эффективное применение требует соблюдения определенных принципов и правил, строгой системы учета и контроля. В Российской Федерации данный метод регулируется Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

3. Следующая форма распоряжения муниципальной собственностью это передача муниципального имущества *в аренду*. Аренда применяется не с целью избавления органов местного самоуправления от расходов по эксплуатации имущества, а лишь при условии невозможности распорядиться муниципальным имуществом более выгодным образом. При этом муниципалитет на срок аренды, как правило, полностью отказывается от доходов, получаемых от использования сдаваемого имущества в обмен на фиксированные платежи.

Преимуществами передачи в аренду являются появление стабильного источника доходов и возможность использования объектов недвижимости в будущем для развития муниципального образо-

вания. Недостатки аренды: потеря возможных доходов в виде земельного налога; при фиксированной ставке возможны потери от инфляции.

Обладая большим, чем у любого другого собственника на данной территории объемом ликвидного имущества, муниципалитет способен диктовать свои условия рынку: сдерживать рост и разброс цен, задавать уровень корректности и стабильности договоров, снижать уровень произвола в отношении арендаторов со стороны частных владельцев недвижимости.

Естественно, для арендаторов умеренные цены, стабильность и предсказуемость условий аренды, открытые конкурсы на право аренды, выявляющие истинную стоимость объектов аренды, имеет особое значение. Именно благодаря этим факторам предприниматели охотнее арендуют муниципальную недвижимость, чем частную.

4. *Муниципальная концессия* представляет собой уступку муниципалитетом на определенный срок и на договорных условиях частному хозяйствующему субъекту права устраивать и вести хозяйство в определенной сфере деятельности.

Фактически, использование подобной системы означает неспособность муниципалитета вести ту или иную часть местного хозяйства. Специалисты отмечают, что при концессиях около 50% прибыли, полученной в результате деятельности организации, переходит в частные руки. Местные власти оказываются связанными договором на много лет вперед и не могут отказаться от невыгодных концессионных договоров. Реальных же инструментов, позволяющих бороться с крупными внешними, особенно зарубежными, концессионерами у местных органов власти, как правило, нет<sup>4</sup>.

В этом случае, как показывает практика, при концессии частная монополия не стремится вкладывать средства в развитие и техническое совершенствование производства, и при окончании договора муниципальному образованию возвращается изношенное оборудование и недвижимость. Сторонниками такой системы являются, прежде всего, представители частного бизнеса. Есть мнение, что концессия муниципального имущества, строительства муниципальных объектов, эксплуатации зданий экономически не эффектив-

на и малопригодна в практике муниципального управления<sup>5</sup>.

Современная практика определяет преимущества и недостатки применения концессионного механизма. К его преимуществам относят:

- ограничение финансового участия муниципальных образований в осуществлении различных проектов;
- приток дополнительных денежных средств на территорию;
- создание дополнительного числа рабочих мест, за счет строительства или реконструкции объектов коммунального назначения;
- расширение числа возможных инвесторов, так как в управлении могут передаваться как предприятия в целом, так и отдельные объекты коммунальной инфраструктуры;
- пополнение собственности муниципального образования современным оборудованием, так как по истечении срока договора оно переходит в распоряжение органов местного самоуправления.

Но реализация концессионного механизма связана и с такими проблемами, как:

- отсутствие практики договорных отношений как между собственником и концессионером и потребителем коммунальных услуг, поэтому об эффективности этого способа можно судить по расчетным параметрам;
- необходимость закрепления ответственности за тарифное регулирование услуг, например, водоснабжения, за органами местного самоуправления (только при этом условии концессия будет работать);
- потеря влияния в сфере коммунального обслуживания;
- отсутствие стимулов для инвесторов и местных властей к заключению подобного типа договоров.

Таким образом, каждое муниципальное образование должно индивидуально подходить к данному методу управления муниципальной собственностью, исходя из соображений продуктивности и с учетом возможных рисков.

Также имущество можно продать, и сравнительно быстро получить относительно крупную сумму денежных средств единовременно и получать в дальнейшем доход в виде земельного нало-

<sup>4</sup> Мулагаева, З.З. Способы эффективного управления муниципальной собственностью в рамках нового законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2005. №9. С. 33.

<sup>5</sup> Соловьев, С.Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №1. С. 87.

га. От эффективности управления и распоряжения муниципальным имуществом и земельными ресурсами в значительной степени зависят объемы поступлений в бюджет города. Но недостатками продажи являются потеря возможных доходов от использования недвижимости в будущем, а также трудности в поиске покупателей, которые обладали бы достаточно крупными средствами для полного выкупа.

Какую бы форму управления органы местного самоуправления ни выбрали, они должны, стремясь максимально сохранить управляемость имуществом на своей территории, однако искусственно сохранять неэффективное муниципальное имущество не следует. Например, необходимость в муниципальных унитарных предприятиях можно обосновать исключительно в случаях, когда их цели и задачи не могут эффективно реализовываться предприятиями других форм собственности.

При выборе способа управления собственностью следует учитывать и отраслевую специфику. Например, при реорганизации муниципальных

предприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства следует руководствоваться тем, что не всегда можно использовать рыночные механизмы. Также, необходимо чтобы все мероприятия, связанные с управлением муниципальным имуществом, были увязаны как по срокам, так и по ресурсам (финансовым, материальным, трудовым), а также, при решении проблем должны учитываться интересы развития местного сообщества и территории.

Таким образом, при выполнении этих условий эффективное управление муниципальной собственностью будет не только способствовать повышению доходности муниципального имущества, но и изменению роли имущества в социально-экономическом развитии муниципального образования. Это станет реальностью, если при выборе способа распоряжения муниципальным имуществом будут учитываться не только интересы различных сторон (населения, органов местного самоуправления, организаций разных форм собственности), но и будут изыскиваться средства для текущего функционирования и стратегического развития территории.

#### Библиография:

1. Абанкина, Т. Проблемы управления местной собственностью // Вопросы экономики. 2006.-№10.-С. 57-65.
2. Бондарь, В. Муниципальная собственность в Российской Федерации: особенности формирования и развития // Экономические науки – 2006.-№4. – С. 42-44.
3. Валентий, С. Д. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Журнал российского права. – 2008.-№ 3.-С.16-25.
4. Городов О.А Муниципальное хозяйство-М.: Институт экономики города, 2008.-324 с.
5. Кущенко, В.В. Правовой режим недвижимости: проблемы и пути их решения // Законодательство и экономика.-2009.-№10. – С. 23-46.
6. Мулагаева, З.З. Способы эффективного управления муниципальной собственностью в рамках нового законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации.-2005.-№9.
7. Петренко, П.А. Управление муниципальным имуществом / П.А. Петренко – М.: Проспект, 2010. – 120 с.
8. Рекомендации по формированию экономических и финансовых основ местного самоуправления.-М., 2004.
9. Соловьев, С.Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление.-2007.-№1. – С. 87-92.
10. Шаломенцева, Е.Г. Проблемы правового регулирования инновационного управления муниципальной собственностью // Конституционное и муниципальное право.-2008.-№20. – С. 17-25
11. Синдеева И.Ю. Передача государственного и муниципального имущества в и хозяйственное ведение, и оперативное управление как особый вид административного договора // Административное и муниципальное право.-2013.-№2.-С. 163-172. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.02.12.
12. Стукалов А.В. Правовые аспекты полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства и особенности их реализации // NB: Административное право и практика администрирования.-2012.-1.-С. 24-83. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_479.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_479.html)
13. Мартынов А.В. Современное право и публичное управление: проблемы методологии и соотношения // NB: Экономика, тренды и управление.-2013.-4.-С. 1-15. DOI: 10.7256/2306-4595.2013.4.924. URL: [http://www.e-notabene.ru/etc/article\\_924.html](http://www.e-notabene.ru/etc/article_924.html)

#### References (transliterated):

1. Abankina, T. Problemy upravleniya mestnoi sobstvennost'yu // Voprosy ekonomiki. 2006.-№10.-S. 57-65.
2. Bondar', V. Munitsipal'naya sobstvennost' v Rossiiskoi Federatsii: osobennosti formirovaniya i razvitiya // Ekonomicheskie nauki – 2006.-№4. – S. 42-44.



3. Valentii, S. D. Zakonodatel'stvo o mestnom samoupravlenii i ekonomicheskie realii // Zhurnal rossiiskogo prava. – 2008.- № 3.-S.16-25.
4. Gorodov O.A Munitsipal'noe khozyaistvo-M.: Institut ekonomiki goroda, 2008.-324 s.
5. Kushchenko, V.V. Pravovoi rezhim nedvizhimosti: problemy i puti ikh resheniya // Zakonodatel'stvo i ekonomika.-2009.-№10. – S. 23–46.
6. Mulagaeva, Z.Z. Sposoby effektivnogo upravleniya munitsipal'noi sobstvennost'yu v ramkakh novogo zakonodatel'stva // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi federatsii.-2005.-№9.
7. Petrenko, P.A. Upravlenie munitsipal'nym imushchestvom / P.A. Petrenko – M.: Prospekt, 2010. – 120 s.
8. Rekomendatsii po formirovaniyu ekonomicheskikh i finansovykh osnov mestnogo samoupravleniya.-M., 2004.
9. Solov'ev, S.G. K voprosu ob upravlenii imushchestvom munitsipal'nogo obrazovaniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie.-2007.-№1. – S. 87-92.
10. Shalomentseva, E.G. Problemy pravovogo regulirovaniya innovatsionnogo upravleniya munitsipal'noi sobstvennost'yu // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo.-2008.-№20. – S. 17-25
11. Sindeeva I.Yu. Peredacha gosudarstvennogo i munitsipal'nogo imushchestva v i khozyaistvennoe vedenie, i operativnoe upravlenie kak osobyi vid administrativnogo dogovora // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2013.-№2.-C. 163-172. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.02.12.
12. Stukalov A.V. Pravovye aspekty polnomochii organov mestnogo samoupravleniya v sfere zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva i osobennosti ikh realizatsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya.-2012.-1.-C. 24-83. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_479.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_479.html)
13. Martynov A.V. Sovremennoe pravo i publichnoe upravlenie: problemy metodologii i sootnosheniya // NB: Ekonomika, trendy i upravlenie.-2013.-4.-C. 1-15. DOI: 10.7256/2306-4595.2013.4.924. URL: [http://www.e-notabene.ru/etc/article\\_924.html](http://www.e-notabene.ru/etc/article_924.html)