НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

УДК 342

О.В. ДУБРОВИН

Политика российского государства в отношении муниципальной собственности определяется Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [1], в соответствии с которой для повышения эффективности политико-правовых институтов и обеспечения исполнения законодательства необходимо решение следующих задач:

• повышение эффективности управления государственным имуществом;

• сокращение объема имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Основными проблемами, возникающими в сфере формирования и управления муниципальной собственностью, являются как недостаточное правовое регулирование отношений собственности, так и неэффективное управление муниципальным имуществом [7].

Согласно ст. 215 ГК РФ муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, в соответствии с п. 3. ст. 215 ГК РФ, состоит из двух частей:

• имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение на праве хозяйственного ведения и оперативного управления;

• муниципальная казна – средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Одним из оснований разделения муниципального имущества, по нашему мнению, можно считать деление имущественной ответственности между муниципальным образованием и созданными им юридическими лицами по их долгам.

Понятие «казна» в ГК РФ имеет двойное значение. Так, согласно ст.ст. 214–215 ГК РФ, казна – это определенное государственное и муниципальное имущество, а в ст.ст. 1069–1071 ГК РФ о казне упоминается как о юридическом образовании, от имени которого выступают соответствующие финансовые органы, если эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], именуемом далее по тексту «Федеральный закон № 131-ФЗ» в ст. 50 установлен перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований.

В соответствии с п. 5 данной статьи в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, предназначенным для решения вопросов местного значения, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Хотя вышеназванная норма и предусматривает наличие федерального закона, регламентирующего порядок и сроки отчуждения имущества, на сегодняшний день такой закон не принят, что значительно затрудняет ее применение на практике.

Здесь же следует отметить, что ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ не препятствует муниципальным образованиям использовать установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования доходов местных бюджетов, в том числе иметь имущественные права и получать дотации из иных бюджетов для решения вопросов местного значения, а также получать субвенции на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а потому не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов муниципального имущества, не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, имеющего такое же целевое предназначение, что и имущество, названное в данной статье, и как нарушающая

конституционные правомочия муниципальных образований и гарантии муниципальной собственности. Об этом было прямо указано в п. 4.2 Определения Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О [5].

Таким образом, сложившаяся правоприменительная практика, по сути закрепившая отказ от установления закрытого перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, противоречит концепции Федерального закона № 131-ФЗ и долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Обратим внимание, что поскольку муниципальная собственность служит осуществлению компетенции муниципальных образований, это означает, что объекты муниципальной собственности (их конкретный перечень) в определенной степени зависят от вида муниципального образования. Другими словами, существует определенная взаимосвязь между вопросами местного значения, отнесенными к компетенции муниципальных образований, и имуществом, которое может находиться в их собственности.

Так, например, в собственности поселений, в отличие от муниципальных районов, может находиться:

• жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

• имущество, предназначенное для обеспечения первичных мер пожарной безопасности;

• имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

• имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения.

В свою очередь в собственности муниципального района, в отличие от поселения, может находиться:

• имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

• имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

• имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

• имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

• архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов.

Перевод объектов муниципального собственности в другие формы собственности, а также их перераспределение между уровнями публичной власти и муниципальными образованиями зависит от финансового обеспечения управления и осуществления функций органов местного самоуправления. На практике имущество часто передается без выделения финансирования, что приводит к снижению эффективности его использования, а также качества и объемов предоставляемых услуг, их несоответствию утвержденным нормативам.

Экономическую эффективность деятельности муниципальных предприятий нужно определять на основе показателей экономической эффективности, таких как поступления в местные бюджеты части прибыли МУП, остающейся после уплаты налогов и обязательных платежей.

Показателем эффективности использования имущества может служить доля неналоговых доходов, основную часть которых составляют доходы от использования имущества, в доходах бюджетов соответствующего уровня [6].

Важность изменения статей доходов местных бюджетов — повышения доли налоговых поступлений и снижения неналоговых — определяется необходимостью развития экономики муниципальных образований за счет расширения налоговой базы, применения инновационных и нанотехнологий, создания инвестиционной привлекательности.

На уровне субъектов Российской Федерации новатором в этой области стало Правительство Челябинской области, создавшее Главное экспертное управление Челябинской области [3].

Главным экспертным управлением Челябинской области на сегодняшний день

с учетом сложившейся правоприменительной практики разработаны и направлены для использования в работе главам муниципальных образований Челябинской области такие алгоритмы действий как:

• изъятие земельного участка у недобросовестного землепользователя;

• перевод участков лесного фонда в иные категории для использования в рекреационных целях;

• действия по привлечению к ответственности лиц, самовольно захвативших земельный участок и/или самовольно осуществляющих застройку.

В целях более эффективного использования государственного и муниципального имущества, реформирования бюджетных учреждений был подготовлен и принят Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [4], в соответствии с которым учреждения могут принимать формы: казенного, бюджетного или автономного учреждения, являющегося новым типом муниципального учреждения, обладающего большей финансово-хозяйственной самостоятельностью и большой степенью ответственности за результаты своей деятельности.

Закон вступил в силу с 1 января 2011 года, за исключением ряда его положений, которые вступают в силу в иные сроки, и установил переходные положения в части порядка исполнения действующими бюджетными учреждениями своих обязательств, порядка финансирования бюджетных учреждений, их создания, преобразования и ликвидации.

Таким образом, объекты, находящиеся в муниципальной собственности, должны служить интересам социально-экономического развития муниципального образования, получения налоговых доходов в бюджет муниципального образования, развития экономического потенциала территории, с учетом различия вопросов местного значения отнесенных к компетенции муниципальных образований. Полагаем, что перечень объектов муниципального имущества можно привести в соответствие с вопросами, отнесенными к компетенции муниципального образования, основываясь на принципе его эффективного использования. Кроме того, органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать, какие объекты муниципальной собственности требуются им для решения соответствующих вопросов местного значения, в пределах установленного перечня.

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

3. Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Главного экспертного управления Челябинской области: Постановление губернатора Челябинской области от 20 января 2011 г. № 12 // Текст постановления официально опубликован не был.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 19. – Ст. 2291.

5. По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей 6 и 8 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»: Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 2.

6. Правовое регулирование имущественных отношений в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления [Электронный ресурс]. – URL: http://bujet.ru/article/40104.php (дата обращения: 20.01.2012).

7. Резолюция круглого стола «О проблемах законодательного регулирования имущественных отношений в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/file.xp?idb=774753&fn=41.htm&size=42409 (дата обращения: 20.01.2012).