

# Проблемы и вопросы конституционного и административного права

УДК 352.07+347.191.2:352.07

## УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

**В. Н. Бутов,**

*доктор юридических наук, профессор кафедры правовых дисциплин (г. Озерск) Южно-Уральского государственного университета*

**Рассмотрен термин «управление муниципальной собственностью» в двух значениях: в широком и узком. Сформулированы предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства в сфере управления объектами муниципальной собственности.**

*Ключевые слова: управление, имущество, муниципальное образование.*

Проблема, вынесенная в заголовок данной статьи, является достаточно актуальной в настоящее время, так как исходя из существующего блока муниципально-правового законодательства трудно определить орган, который должен непосредственно управлять муниципальным имуществом. Важность поставленной проблемы достаточно давно отмечает ряд ученых, считая, что, к сожалению, из муниципального законодательства, по существу, выпали вопросы управления муниципальной собственностью<sup>1</sup>.

Более того, в практике работы муниципальных органов возникают серьезные проблемы, связанные с тем, что действующим законодательством не определено 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 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<sup>2</sup>), 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.

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<sup>3</sup>.

В историческом аспекте следует указать, что термин «управление собственностью» стал использоваться законодателем лишь в начале 90-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»<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>.

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»<sup>7</sup>. 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 Ю. К. Толстого<sup>8</sup>, 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»<sup>9</sup>.

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.

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 бюджета<sup>10</sup>. 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», закрепившего норму о том, что местное самоуправление в Российской Федерации пред-

ставляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую 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, 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»<sup>11</sup>.

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<sup>12</sup>. 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 инте-

ресов, а также по эффективной реализации прав публичного собственника как акционера<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>.

На основании всего вышеизложенного с учетом разработок ученых, связанных с исследованием правовых аспектов управления объектами публичной собственности<sup>15</sup>, можно прийти к выводу о том, что термин «управление муниципальной собственностью» следует рассматривать в двух значениях. В широком значении под управлением муниципальной собственностью следует понимать соответствующую систему способов, форм и методов управления муниципальной собственностью. Под управлением муниципальной собственностью в узком значении можно понимать порядок принятия решений компетентных муниципальных органов, связанных с владением, пользованием и распоряжением объектами муниципальной собственности.

В практике функционирования муниципальных образований<sup>16</sup> полномочия в сфере управления муниципальной собственностью распределяются следующим образом.

1. Нормотворческими полномочиями в области установления порядка владения, пользования, распоряжения муниципальной собственностью наделен местный представительный орган.

2. Исполнительно-правоприменительными полномочиями в области управления муниципальной собственностью на территории муниципального образования наделен 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.

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 РФ 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.

<sup>1</sup> См., например: Аккуратов Ю. А. О сущности и содержании права муниципальной собственности в Российской Федерации // Закон и право. 2000. № 5. С. 10.

<sup>2</sup> Устав Миасского городского округа // Официальный вестник Миасского городского округа. 2005. № 8.

<sup>3</sup> Ким В. Д. К вопросу о новой правовой модели управления государственной собственностью // Академический юридический журнал. 2005. № 4.

<sup>4</sup> Алексеев С. С. Собственность и право: актуальные проблемы // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. трудов. Вып. 2. М.; Екатеринбург, 2002. С. 67.

<sup>5</sup> См.: Словарь иностранных слов. М., 1997. С. 18.

<sup>6</sup> См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 1998. С. 241.

<sup>7</sup> Российская газета. 2003. 8 окт.

<sup>8</sup> Толстой Ю. К. К учению о праве собственности // Правоведение. 1992. № 1. С. 21.

<sup>9</sup> Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997. С. 343.

<sup>10</sup> Отмеченные обязательные для юридически оформленной общности местных жителей юридические признаки указывались в п. 1 ст. 1 Закона Российской Федерации от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

<sup>11</sup> Алексеев С. С. Указ. соч. С. 67.

<sup>12</sup> Венедиктов А. Органы управления государственной социалистической собственностью // Советское государство и право. 1940. № 5–6. С. 25.

<sup>13</sup> Суханов Е. А. Право собственности в гражданском кодексе // Закон. 1995. № 11. С. 23.

<sup>14</sup> Голубцов В. Г. Публичные и частные начала в гражданско-правовом регулировании отношений государственной собственности: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 1999. С. 24.

<sup>15</sup> Ким В. Д. Указ. соч.

<sup>16</sup> Решение Собрания депутатов Миасского городского округа от 30 марта 2007 г. № 9 «Об утверждении положения «О порядке владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью Миасского городского округа» // Миасский рабочий. 2007. 12 мая.

*Статья поступила в редакцию 26 декабря 2011 г.*