УДК 342.739

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-72-77

Контроль в сфере управления муниципальным имуществом: правовой аспект

Е. В. Раздьяконова

*Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Новосибирск, Россия*

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

В Конституции Российской Федерации заложены экономические условия существования местного самоуправления. Но у муниципалитетов практически не осталось эффективной муниципальной собственности, и задача местных органов власти – сохранить существующие объекты и извлекать из них выгоду для населения. Реализация прав на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью осуществляется местными органами власти, в том числе и в конкретных формах управления и контроля. В статье показаны варианты мошеннического захвата объектов, находящихся в муниципальной собственности, из-за отсутствия контроля. В то же время муниципальная собственность носит публичный характер, служит для удовлетворения потребностей всего муниципального образования, что обуславливает необходимость надлежащего контроля за управлением и распоряжением муниципальной собственностью, поэтому в статье также предлагаются варианты совершенствования процедуры контроля.

Ключевые слова

эффективность местного самоуправления, право муниципальной собственности, контроль, управление, муниципальное имущество

Для цитирования

Раздьяконова Е. В. Контроль в сфере управления муниципальным имуществом: правовой аспект // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 72–77. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-72-77

Control in the Sphere of Management of Municipal Property: The Legal Aspect

E. V. Razdieiakonova

*Siberian Institute of Management –
Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration
Novosibirsk, Russian Federation*

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article is written that the Constitution of the Russian Federation laid down the economic conditions for the existence of local self-government. But municipalities have almost no effective municipal property left, and the task of local governments is to preserve the existing facilities and extract benefits from them for the population. The implementation of the rights of possession, use and disposal of municipal property is carried out by local authorities, among other things, and in specific forms of management and control. The article shows the options of fraudulently seizing objects that are in municipal ownership due to lack of control. Municipal property has a public character, serves to meet the needs of the entire municipality, which necessitates proper control over the management and disposal of municipal property, so the article also proposes options for improving the procedure for its implementation.

© Е. В. Раздьяконова, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

Keywords

efficiency of local self-government, the right of municipal property, control of management and the order of municipal property

For citation

Razdieiakonova E. V. Control in the Sphere of Management of Municipal Property: The Legal Aspect. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 72–77. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-72-77

Определение экономических условий существования местного самоуправления в Конституции РФ находит выражение в нормах о признании и равной защите наряду с другими формами собственности муниципальной собственности (ст. 8) и в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью (ст. 132)¹. Но после приватизации в начале 1990-х гг. у муниципальных образований практически не осталось эффективной муниципальной собственности, что приводит местное самоуправление к зависимости от государственной власти.

В то же время, как отмечает Е. С. Шугрина, местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован [1. С. 16]. При этом для обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления как уровня публичной власти эффективное управление и распоряжение объектами муниципальной собственности – одна из первоочередных задач, стоящих перед органами местного самоуправления каждого муниципального образования.

Муниципальная собственность является материальным выражением муниципальной власти, призванной обеспечить основы жизнедеятельности населения муниципального образования. Наличие муниципальной собственности у муниципального образования – необходимая предпосылка реализации самоуправленческих начал его жителями, основа развития муниципального образования как социально-экономического комплекса, формирования самоуправляемого территориального коллектива. И весь фонд муниципального имущества является объектом управления, так как местное самоуправление, в частности, создается для управления муниципальной собственностью в целях эффективного решения вопросов местного значения.

От имени и в интересах муниципального образования действуют органы местного самоуправления, реализуя правомочия владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом. Однако реализация этих правомочий осуществляется ими необязательно и не главным образом в гражданско-правовых формах, каковыми служат разнообразные сделки, а в специфических формах управления и контроля [2. С. 187].

Контроль эффективности использования муниципального имущества осуществляется в форме проверок, в ходе которых выявляются такие нарушения, как отсутствие зарегистрированных прав оперативного управления муниципальным имуществом в установленном законодательством порядке, обнаруживаются бесхозные объекты. Так, анализ материалов проведенных во всех регионах прокурорских проверок показал, что типичными нарушениями в сфере использования муниципального имущества являются:

- предоставление недвижимого имущества в пользование без согласия собственника;
- использование имущества без заключения договоров и государственной регистрации;
- передача прав владения и пользования муниципальным имуществом вне процедуры торгов;
- невнесение либо несвоевременное внесение арендных платежей за использование муниципального имущества;
- непроведение конкурсов на право заключения договоров аренды.

¹ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Не искоренена практика издания правовых актов, заключения сделок с нарушением требований закона, а также с превышением полномочий органов управления публичным имуществом.

Нередко администрациями муниципальных образований издаются нормативные правовые акты, регламентирующие порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом, в то время как п. 5 ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² указанные вопросы относятся исключительно к компетенции представительного органа муниципального образования.

На муниципальном уровне должностными лицами органов местного самоуправления, ответственными за управление и распоряжение муниципальным имуществом, часто не исполняются обязанности по постановке на учет бесхозяйного недвижимого имущества; в реестрах не отражаются кадастровые номера объектов недвижимого имущества, сведения о кадастровой стоимости, даты и основания возникновения и прекращения муниципальной собственности на него.

Допускается незаконное распоряжение муниципальным имуществом органами управления. К примеру, прокуратурой Республики Алтай в арбитражном суде оспорена заключенная между администрацией района и ООО «Т» сделка купли-продажи незавершенного строительством объекта центральной районной больницы, включая занимаемый им земельный участок. В ходе судебного разбирательства, признав иски прокуратуры, администрация района расторгла незаконный договор в добровольном порядке [3. С. 28]. Это нарушения, которые можно выявить на основании законодательных норм и предпринять определенные меры, направленные на охрану объектов муниципальной собственности от неэффективного управления.

Повышению эффективности использования муниципального имущества способствует вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых или используемых не по назначению объектов недвижимости, осуществление постоянного контроля над управлением муниципальным имуществом. Контроль может осуществляться по следующим направлениям:

- увеличение доходов местного бюджета от использования муниципального имущества;
- своевременное нормативно-правовое обеспечение управления муниципальной собственностью;
- сближение ставок на аренду муниципального имущества и рыночных ставок арендной платы;
- обеспечение полной информации о состоянии объектов муниципального имущества [4. С. 24].

В настоящее время в связи с уточнением перечней вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями различных уровней, особую актуальность приобрели проблемы формирования такой экономической основы местного самоуправления, особенно в части ее материально-ресурсной составляющей, которая была бы адекватна новым задачам и обеспечила бы успешную деятельность муниципальных образований [5. С. 45]. Администрациями муниципальных образований городских и сельских поселений проводятся мероприятия по выявлению, учету и оформлению права муниципальной собственности на бесхозяйное недвижимое имущество для последующего введения его в оборот, в том числе для реализации, либо сноса и очистки территории от захламления, а также возможной передачи в аренду.

Мероприятия по признанию права собственности на бесхозяйные объекты направлены на пополнение муниципальной казны. Однако проведение таких работ затрудняют долгие сроки административных процедур, а также отсутствие в бюджетах муниципальных образований необходимых средств на изготовление технической документации.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Состав муниципального имущества складывается в результате двух разнонаправленных процессов – муниципализации и демуниципализации (приватизации). Муниципальное имущество должно быть необходимо и достаточно для:

- решения вопросов местного значения, перечисленных в гл. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- осуществления органами местного самоуправления своих полномочий;
- осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по поручению органов государственной власти.

Как отмечает А. В. Смолькова, одной из существенных черт собственности является то, что в результате реализации отношений собственности возникает эффект удовлетворения потребностей индивидов, обладающих определенными правами в отношении блага. Законодатель, вмешиваясь в этот процесс, путем установления определенных «правил игры» влияет на возможность эффективного использования тех или иных объектов права собственности, делая иногда их абсолютно недоступными либо абсолютно незащищенными [6. С. 137]. Так, на вполне законных основаниях органы местного самоуправления могут предоставлять земельные участки в аренду физическим или юридическим лицам, для строительства объекта недвижимости. После окончания строительства и введения объекта в эксплуатацию собственник в соответствии со ст. 39.20 Земельного кодекса приобретает исключительное право на выкуп земельных участков в собственность не по рыночной, а по кадастровой стоимости. При этом контролировать реальное наличие капитального объекта недвижимости закон не обязывает. Согласно ст. 72 Земельного кодекса РФ органы местного самоуправления осуществляют муниципальный земельный контроль, который не предполагает обязательного выезда на место строительства перед заключением договора купли-продажи земельного участка.

По информации департамента земельных и имущественных отношений мэрии Новосибирска, за последние 2,5 года городская администрация продала по льготной цене 2 107 участков, в то время как правозащитники говорят о том, что из них 110 участков приобретены обманным путем. По примерным подсчетам ущерб городскому бюджету от подобных схем за последние три года составил порядка 2 млрд руб.³ Во избежание подобных схем мошенничества было бы целесообразно в законодательстве закрепить обязанность органов местного самоуправления проверять наличие заявленного объекта недвижимости перед заключением договора купли-продажи земельного участка.

Иной вариант льготного выкупа заключается в следующем: земельный участок, находящийся в муниципальной собственности и выделенный в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, в порядке, установленном Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁴, передается использующим такой земельный участок сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству в собственность без проведения торгов в случае, если сельскохозяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство обратились в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора купли-продажи такого земельного участка в течение шести месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок. При этом цена такого земельного участка устанавливается в размере не более 15 % его кадастровой стоимости. И это совершенно справедливо, если бы на практике не создавались «фиктивные юридические лица», относящиеся к сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, что также приводит к уменьшению состава муниципальной казны.

³ Подробнее см. на РБК: <https://nsk.rbc.ru/nsk/26/11/2018/5bfa80c89a794738999af1d5> (дата обращения 09.12.2018).

⁴ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

В то же время процесс управления муниципальным имуществом предполагает использование его на благо всего населения муниципального образования в ходе решения вопросов местного значения. Перечень таких вопросов, стоящих перед органами местного самоуправления в сфере управления муниципальной собственностью, исходит из публичного характера этого института, в связи с чем необходим должный контроль за управлением и распоряжением муниципальным имуществом, который осуществляется в целях сохранности имущества, его эффективного использования по целевому назначению, а также адекватности несения бремени его содержания.

Список литературы / References

1. **Шугрина Е. С.** Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. 2016. № 2. С. 16–20.
Shugrina, E. S. Ponyatie mestnogo samoupravleniya kak konstitucionnoi cennosti [The Concept of local self-government as a constitutional value]. *Legal World*, 2016, no. 2, p. 16–20. (in Russ.)
2. **Раздьяконова Е. В.** Спорные вопросы правового режима имущества ТОС // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 185–189.
Razdieiakonova, E. V. Spornye voprosy pravovogo rezhima imushchestva TOS [Controversial issues of the legal regime of property TOS]. *Rossiiskij yuridicheskij zhurnal*, 2010, no. 1, p. 185–189. (in Russ.)
3. Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере использования государственного имущества и государственных закупок средствами прокурорского надзора: Пособие / [авт. кол.; науч. ред. С. К. Илия]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. 120 с.
Bor'ba s korrupcionnymi pravonarusheniyami v sfere ispol'zovaniya gosudarstvennogo imushchestva i gosudarstvennyh zakupok sredstvami prokurorskogo nadzora [Combating corruption offenses in the use of state property and public procurement by means of prosecutorial oversight]. Ed by S. K. Iliya. Moscow, 2014, 120 p. (in Russ.)
4. **Лушникова Т. Ю., Ахатова А. М.** Об оценке эффективности управления муниципальным имуществом // Вестник Челябинского гос. ун-та. Управление. 2015. Вып. 10, № 1 (356). С. 22–30.
Lushnikova, T. Yu., Ahatova, A. M. Ob otsenke effektivnosti upravleniya munitsipal'nym imushchestvom [On the evaluation of the effectiveness of municipal property management]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Upravlenie*, 2015, iss. 10, no. 1 (356), p. 22–30. (in Russ.)
5. **Зюзина Т. Е.** Муниципальная реформа и развитие экономической основы местного самоуправления // Современное право. 2015. № 8. С. 45–50.
Zyuzina, T. E. Munitsipalnaya reforma i razvitie ekonomicheskoi osnovy mestnogo samoupravleniya [Municipal reform and development of the economic basis of local self-government]. *Modern Law*, 2015, no. 8, p. 45–50. (in Russ.)
6. **Смолькова А. В.** Право муниципальной собственности в России: истоки законодательного регулирования, современное состояние и перспективы // Общество и право. 2009. № 1 (23). С. 137–141.
Smolkova, A. V. Pravo munitsipalnoi sobstvennosti v Rossii: istoki zakonodatel'nogo regulirovaniya, sovremennoe sostoyanie i perspektivi [The law of municipal property in Russia: the origins of the legislative regulation of the current state and prospects]. *Society and Law*, 2009, no. 1 (23), p. 137–141. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
18.01.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Раздьяконова Евгения Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета СИУ – филиала РАНХиГС (ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия); доцент кафедры теории, истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

Evgeniya V. Razdieiakonova, Candidate of Juridical Sciences, Docent of Department of constitutional and municipal Laws of Faculty of Law of the Siberian Institute of Management is an affiliated branch of the federal state-funded educational institution of higher professional education “The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration” (6 Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation); Docent of Department of theory and history of state and law, constitutional law, Novosibirsk State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

er505@ngs.ru