

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

---

## **Проблемы управления муниципальным имуществом на новом этапе реформирования местного самоуправления**

В. С. Тимченко, Л. И. Пронина

### **О двух подходах к законодательному установлению перечня видов муниципального имущества**

В отличие от ранее действовавшего законодательства в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) установлен исчерпывающий перечень видов имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. В случае возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не относящееся ни к одной из указанных категорий, данное муниципальное имущество до 1 января 2009 г. подлежит репрофилированию либо отчуждению.

По распространенному среди представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также ученых и специалистов-практиков мнению «закрытый» перечень муниципального имущества сильно снижает возможности муниципальных образований по разработке и реализации стратегических планов социально-экономического развития территорий. В связи с чем предлагается установить «открытый» перечень имущества, которое может находиться

в муниципальной собственности, либо расширить его в соответствии с некоторыми вопросами местного значения, решаемыми муниципальными образованиями.

Как известно, общеэкономическим принципом формирования публичной собственности является закрепление за органами публичной власти лишь имущества, предназначенного для исполнения их властных полномочий, но не хозяйственных функций. При несоблюдении данного ограничения органы публичной власти приобретают качества доминирующих хозяйствующих субъектов на соответствующих территориях, и их деятельность становится чреватой деформированием экономических отношений (путем диктата цен на недвижимость, размеров арендных платежей и т. д.).

Политика государства в отношении муниципальной собственности соответствует определенной президентом и правительством страны стратегии в управлении имуществом, направленной на оптимизацию объема государственной и муниципальной собственности с тем, чтобы в конечном итоге у всех уровней публичной власти осталось только то имущество, которое необходимо для исполнения их властных полномочий.

Оптимизация объема публичной собственности, в первую очередь, зависит от эффективного и стабильного разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Этот процесс в настоящее время далеко не завершен — после 2003 г. было принято четыре соответствующих федеральных закона, весной 2008 г. планируется рассмотрение еще одного нового федерального закона о совершенствовании разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Известно, что муниципальное образование является публично-правовым образованием и действует как субъект права исключительно для решения стоящих перед ним местных задач. В связи с этим, «закрытый» перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципального образования, должен определяться только в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным статьями 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ. Этот фактор является базой и для обоснованного разделения муниципального имущества между различными видами муниципальных образований.

При этом предоставление населению общественных услуг государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями должно осуществляться только в тех случаях, когда частный сектор экономики по различным причинам не может оказывать эти услуги эффективно.

Таким образом, отказ от установления закрытого перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, противоречит

концепции Федерального закона № 131-ФЗ и направлениям социально-экономического развития страны.

Вместе с тем, Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» дополнил статью 50 Федерального закона положением о том, что в собственности муниципальных образований также может находиться имущество, необходимое им для решения вопросов, отнесенных федеральными законами к компетенции органов местного самоуправления, но которые не относятся к вопросам местного значения.

Федеральный закон от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее — Федеральный закон №.230-ФЗ) установил также, что в муниципальной собственности может находиться имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, в случае передачи на основе соглашений части полномочий органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов и наоборот.

Таким образом, в настоящее время произошло расширение перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Это подтверждается и определением Конституционного Суда Российской Федерации от 02.11.2006 г. № 540–0. В устанавливающей части названного определения (пункт 4.2) указано, что статья 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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, 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.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что статья 50 Федерального закона № 131-ФЗ в части, устанавливающей перечень видов муниципального имущества, которое может нахо-

даться в собственности муниципальных образований, не ограничивает право муниципальных образований владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью. При этом Конституционный Суд Российской Федерации не призывает отменить положения Федерального закона № 131-ФЗ, которыми установлен перечень видов муниципального имущества и предписано отказаться от имущества, не входящего в этот перечень, или репрофилировать его.

## **Проблемы эффективности при определении состава муниципального имущества и форм его закрепления**

Проблемы формирования муниципальной собственности в настоящее время возникают и в связи с тем, что перечни вопросов местного значения муниципальных образований не полностью идентичны перечню имущества, которое может находиться у них в собственности. Основным принципом формирования муниципальной собственности является принцип эффективного использования имущества, обеспечивающего качественное предоставление услуг населению. При этом важно правильно определить организационно-правовые формы организаций, за которыми закрепляется муниципальное имущество.

Кроме того, экономическую эффективность деятельности муниципальных предприятий следует определять на основе сформированного реестра показателей экономической эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий (МУП). Одним из таких показателей является обеспечение поступлений в местные бюджеты части прибыли МУПов, остающейся после уплаты налогов и обязательных платежей.

Справедливости ради следует отметить, что Росимущество не располагает надлежаще сформированным реестром показателей экономической эффективности деятельности не только МУПов, но и ФГУПов (федеральных государственных унитарных предприятий). Так, по состоянию на 1 января 2007 г. из 6533 ФГУПов, учтенных в реестре федерального имущества, только 34 % предприятий перечислили часть прибыли, остающейся после уплаты налогов и обязательных платежей, в федеральный бюджет.

Еще одним показателем эффективности использования имущества может служить доля неналоговых доходов, основную часть которых составляют доходы от использования имущества, в доходах бюджетов соответствующего уровня.

По данным мониторинга, проведенного Минфином России на 1 октября 2007 г. (за 9 месяцев 2007 г.) в общем объеме запланированных на 2007 г. собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 62,8 % (720,0 млрд руб.), в том числе неналоговые доходы — 17,7 % (203,0 млрд руб.) (в развитых странах доля неналоговых доходов в структуре доходов бюджетов публичных уровней власти составляет 5–6 %).

Важность улучшения структуры доходов местных бюджетов в направлении снижения доли неналоговых доходов и повышения доли налоговых доходов определяется необходимостью использования интенсивного пути развития экономики муниципальных образований за счет развития налоговой базы, применения инновационных технологий, создания условий для инвестиционной привлекательности их территорий.

По данным Федеральной службы государственной статистики в муниципальной собственности, в настоящее время находится 38 495 МУПов и 210 000 муниципальных учреждений.

При этом не предусмотрено использование муниципального имущества для решения таких вопросов, как создание условий для обеспечения жителей поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, содействие в развитии сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и других.

Представители органов местного самоуправления ряда муниципальных образований (Иланский район Красноярского края, городское поселение «Город Вяземский» Хабаровского края, город Кострома и другие) предлагают, кроме перечисленных выше видов имущества, закрепить в муниципальную собственность имущество, предназначенное для участия в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма, создания условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участия в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов.

Очевидно, что для решения этих вопросов местного значения маловероятно привлечение частных структур, поэтому в отношении них возможно рассмотрение вопроса о сохранении в муниципальной собственности муниципальных предприятий и учреждений или нежилых помещений для сдачи их в аренду.

В отношении других вопросов местного значения, например для обеспечения жителей поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, сохранение муниципальных унитар-

ных предприятий и учреждений для оказания этих услуг населению не целесообразно в связи с необходимостью создания конкурентной среды в целях повышения качества и обеспечения достаточного объема услуг.

Кроме того, предоставленная Федеральным законом № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» возможность сохранения в муниципальной собственности имущества, предназначенного для развития малого и среднего предпринимательства, которое особенно часто используется в сферах связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, в основном решает вышеназванную проблему.

Интересно отметить, что органы местного самоуправления ряда муниципальных образований считают, что нет необходимости устанавливать дополнительные виды имущества, которые могут находиться в муниципальной собственности, а важно эффективно использовать уже находящееся в муниципальной собственности имущество. Это — Ребрихинский район Алтайского края, Светлогорский городской округ Калининградской области, Совет муниципальных образований Смоленской области и другие.

Очевидно, что муниципальная собственность должна служить интересам комплексного социально-экономического развития муниципального образования, получения налоговых доходов местного бюджета, роста экономического потенциала территории. В связи с этим полагаем, что перечень муниципального имущества возможно привести в большее соответствие с вопросами местного значения, основываясь при этом на критерии его эффективного использования.

Вместе с тем в пределах установленного перечня муниципального имущества органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать, какие объекты муниципальной собственности необходимы им для решения соответствующих вопросов местного значения.

Кроме того, на практике целесообразно рассмотрение возможности использования одних видов имущества для решения различных вопросов местного значения (многопрофильное имущество), так как вопросы местного значения часто «пересекаются», являются однородными. Например, создание организаций для поддержки народных художественных промыслов может быть осуществлено на базе имущества для организации досуга и обеспечения услугами культуры, в качестве специализированных учреждений культуры, осуществляющих функции сохранения, развития и популяризации народного художественного творчества. Организацию питания в образовательных учреждениях можно осуществлять на базе имущества, предназначенного для обеспечения предоставления общего образования.

Полагаем, что нельзя «закрывать глаза» на проблему невозможности предоставления населению общественных услуг частным бизнесом в отдельных убыточных отраслях экономики и социальной сферы муниципальных образований, а также из-за наличия «локальных (местных) монополий». Данная ситуация особенно актуальна для небольших городских и сельских поселений, в том числе в связи с низким уровнем их социально-экономического развития, особенностями географического положения и климатических факторов.

Вместе с тем, очевидно, что эту задачу необходимо решать преимущественно не правовыми, а социально-экономическими методами, так как введение льгот по сохранению каких-либо видов имущества в муниципальной собственности для малых городских и сельских поселений может привести к замедлению их социально-экономического развития и росту коррупции.

В этих условиях одним из путей сохранения и повышения эффективности использования муниципальной собственности в малых городских и сельских поселениях является развитие малого и среднего бизнеса. Тем более что Федеральный закон № 230-ФЗ установил, что в собственности поселений, муниципальных районов и городских округов с 1 января 2008 г. может находиться имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

При этом ряд муниципальных образований считает, что льготная приватизация имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства.

Полагаем, что законодательные предложения о создании льготных условий приватизации имущества, не эффективны в виду неправомерности введения преимуществ для отдельных категорий лиц, что может привести к потере доходов местных бюджетов. Кроме того, будут созданы условия для перепродажи приватизированного имущества и роста коррупции.

Представляется, что вместо льготной приватизации имущества целесообразно предоставлять льготные бюджетные кредиты или компенсировать часть затрат на приватизацию имущества субъектам малого и среднего предпринимательства.

Конечная цель повышения эффективности использования муниципального имущества — улучшение качества и обеспечение достаточного объема бюджетных услуг, предоставляемых населению, в первую очередь, в социальной сфере.

В этих целях важно создать условия для реализации Федерального закона «О концессионных соглашениях» в сфере ЖКХ, как «почвы» развития бизнеса на основе частно-государственного партнерства. При этом необходимо сознавать, что не всегда целесообразно акционировать муниципальные предприятия ЖКХ, которые при сохранении в муниципальной собственности обеспечиваются инвестициями для реконструкции обновления.

Необходимо ускорить подготовку нормативных правовых актов по реализации Федерального закона «О концессионных соглашениях» в сфере ЖКХ, а также активнее применять новации, в том числе использовать схемы передачи имущественных комплексов в доверительное управление посредством проведения конкурсов.

Местным органам власти предстоит завершить инвентаризацию и регистрацию активов коммунального сектора, обновить основные фонды, создать товарищества собственников жилья, жилищные и жилищно-строительные кооперативы, разработать и утвердить муниципальные программы, направленные на реализацию мероприятий приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России».

Реформирование жилищно-коммунального комплекса в значительной мере зависит от эффективности деятельности организаций, осуществляющих предоставление жилищно-коммунальных услуг населению. В связи с этим условия предоставления финансовой поддержки в рамках реализации Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» полностью соответствуют направлениям реформы ЖКХ и стимулируют ее осуществление.

Одним из условий получения субсидий из Фонда является наличие в муниципальных образованиях предприятий коммунального комплекса с долей участия в уставном капитале субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не более 25 % и осуществляющих свою деятельность на праве частной собственности, по договору аренды или концессионному соглашению. По документам, представленным 72 субъектами Российской Федерации, данному условию соответствуют 63 субъекта Российской Федерации (по данным Минрегиона России на 1 января 2008 г.).

Эффективность использования муниципального имущества в социальной сфере — образовании, здравоохранении — неразрывно связана с проводимыми в них преобразованиями, обусловленными совершенствованием финансирования, перераспределением финансовых потоков, реструктуризацией бюджетной сети. Активное внедрение в здравоохранении системы финансирования, основанной на принципе «деньги следуют за пациентом» и обеспечивающей право выбора гражданином муниципального, федерально-

го или частного лечебного учреждения, позволит определить число и профиль муниципальных учреждений здравоохранения, необходимых для качественного предоставления медицинских услуг населению.

Наряду с этим, как в вышеперечисленных сферах, так и в сфере культуры осуществляется формирование на базе бюджетных учреждений новой организационно- правовой формы — автономных учреждений, которым муниципальное имущество передается в оперативное управление, а финансирование осуществляется на основе муниципального задания за счет средств местных бюджетов и на основе договоров возмездного оказания услуг населению.

Эксперименты по созданию автономных учреждений прошли в Тюмени, Калуге и ряде других городов. В результате этого возможна экономия расходов на выполнение муниципальных социальных услуг при повышении качества их предоставления за счет более гибкой финансовой и производственной политики.

Вместе с тем перевод муниципального имущества в другие формы собственности, а также его перераспределение между уровнями публичной власти и муниципальными образованиями зависит от финансового обеспечения управления и осуществления функций органов местного самоуправления. На практике передача имущества часто происходит без выделения соответствующего финансирования, что приводит к снижению качества и объемов предоставляемых услуг, и их несоответствия утвержденным нормативам.

Важнейшим направлением формирования муниципальной собственности является создание межмуниципальных хозяйственных обществ. При наличии в стране более 24 тыс. муниципальных образований, около 20 тыс. из которых являются сельскими поселениями, небольшие муниципальные образования смогут в полной мере реализовать свои полномочия только на основе межмуниципального сотрудничества посредством создания межмуниципальных хозяйственных обществ для совместного решения вопросов местного значения.

Однако в настоящее время существует проблема правового регулирования создания межмуниципальных хозяйственных обществ. В соответствии с частью 1 статьи 68 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Концепция Федерального закона № 131-ФЗ предполагает, что создание межмуниципальных хозяйственных обществ является одной из форм

межмуниципального сотрудничества, поэтому оно не основано на применении процедур приватизации муниципального имущества, так как не предполагает возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, в собственности физических или юридических лиц (статья 1 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» — далее Федеральный закон № 178-ФЗ).

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона № 178-ФЗ все способы приватизации касаются открытых акционерных обществ, в том числе одним из способов приватизации является внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ.

Следовательно, требуется изменение правового статуса межмуниципальных хозяйственных обществ и учреждение их в форме открытых акционерных обществ. Кроме того, в соответствии с концепцией Федерального закона № 131-ФЗ учредителями межмуниципальных хозяйственных обществ не могут выступать, кроме представительных органов местного самоуправления, иные лица, что не соответствует Федеральному закону от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ) и Федеральному закону от 08.02.1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в случае создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме обществ с ограниченной ответственностью).

Таким образом, в целях учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ требуется внесение соответствующих изменений в гражданское законодательство и законодательство о местном самоуправлении.

В целом для повышения эффективности использования муниципального имущества важна разработка программ социально-экономического развития муниципальных образований, оптимизация их территориальной организации, подготовка кадров, реклама наиболее привлекательных для инвестиций сфер деятельности.

## **Проблемы разграничения муниципального имущества**

Для формирования муниципальной собственности важное значение имеет разграничение имущества между уровнями публичной власти, а также между муниципальными образованиями. По данным Минрегиона

России, на 1 октября 2007 г. из федеральной собственности было передано в муниципальную собственность 24 275 объектов имущества стоимостью 263,4 млрд руб.

Вместе с тем установление только в конце 2005 г. порядка разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами, не позволило муниципалитетам своевременно провести инвентаризацию и составить перечни передаваемого в собственность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации имущества в соответствии с решаемыми ими вопросами местного значения, что привело к замедлению и процесса разграничения муниципального имущества.

По данным Минрегиона России, на 1 октября 2007 г. все виды имущества разграничены между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями — в 20 субъектах Российской Федерации, по отдельным видам имущества — в 48 субъектах Российской Федерации, имущество между муниципальными образованиями не разграничивалось — в 12 субъектах Российской Федерации. При этом по данным на 1 ноября 2007 г. из собственности муниципальных районов передано имущество лишь 6604 вновь образованным городским и сельским поселениям, что составляет 55 % от общего числа вновь образованных поселений.

Полагаем, что достаточно проблематично завершение этого процесса до 1 января 2009 г. В результате этого в настоящее время возникает вопрос о продлении сроков приватизации и отчуждения непрофильного муниципального имущества.

Данное предложение подкрепляется, в частности, существующим мнением относительно возможного снижения цен на приватизируемое имущество в результате массовой ускоренной приватизации объектов муниципальной собственности. Более равномерной приватизации муниципального имущества способствовало бы продление срока его отчуждения и приватизации не менее чем на два года (до 1 января 2011 г.). Тем более, что 2011 г. является последним годом второго цикла среднесрочного бюджетного планирования (на 2009 г. и на период до 2011 г.).

Вместе с тем существует и достаточно обоснованное мнение о нецелесообразности продления сроков приватизации и отчуждения непрофильного муниципального имущества. Принятие данного предложения может потребовать продления переходного периода реализации Федерального закона № 131-ФЗ, так как после 1 января 2009 г. (даты окончания переходного периода) все муниципальные образования (поселения, муниципальные районы, городские округа) будут обязаны полностью исполнять установленные данным Федеральным законом полномочия по решению вопросов ме-

стного значения, при этом не имея в полном объеме соответствующего статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ имущества или имея излишнее имущество.

Возникает множество вопросов при применении норм федерального законодательства, устанавливающих порядок разграничения имущества. В частности, не полностью разработана нормативно-правовая база для разграничения имущества. В результате этого в ряде случаев не принимается в федеральную собственность муниципальное имущество, в соответствии с его перечнями, подготовленными муниципальными образованиями.

Порядок передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации или в федеральной собственности, в собственность муниципальных образований и порядок передачи муниципальной собственности установлен частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ.

В связи с совершенствованием разграничения полномочий был вначале установлен, а затем уточнен порядок перераспределения имущества между муниципальными образованиями.

Так, изменения, внесенные Федеральным законом № 230-ФЗ, которые вступили в силу с октября 2007 г., предполагают, что разграничение имущества осуществляется не только в соответствии с законами субъектов Российской Федерации о разграничении имущества, но и на основании иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (которые являются также основанием возникновения права собственности муниципального образования, принявшего имущество), то есть включая нормативные правовые акты исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, принимаемые по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Вводится также новая правовая норма о том, что споры о праве собственности на имущество, в отношении которого в связи с разграничением полномочий ставится вопрос о передаче из собственности одного муниципального образования в собственность другого муниципального образования, разрешаются судом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что разграничение имущества в соответствии с установленным порядком осуществляется не между всеми муниципальными образованиями, а лишь между вновь образованными муниципальными образованиями. Однако анализ правоприменительной практики показывает необходимость урегулировать порядок и сроки разграничения муници-

пального имущества не только между вновь образованными муниципальными образованиями, но и муниципальными образованиями, созданными до вступления в силу главы 12 Федерального закона № 131-ФЗ.

В связи с необходимостью наличия у всех муниципальных образований объектов собственности в соответствии с решаемыми ими вопросами местного значения разграничение муниципального имущества должно предшествовать его репрофилированию и отчуждению.

При этом следует учитывать, что законы субъектов Российской Федерации о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами принимаются по согласованным предложениям соответствующих органов местного самоуправления. Практика показывает, что не всегда осуществляется согласование перечня передаваемого имущества, в особенности, если оно передается «сверху вниз» — от органов государственной власти органам местного самоуправления. Поэтому предлагается уточнить правовую норму об обязательном приеме в муниципальную собственность объектов имущества, например, если они находятся в ветхом или аварийном состоянии. Кроме того, важно уточнить регламент деятельности согласительных комиссий по передаче объектов собственности.

Вместе с тем важно иметь в виду мнение Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу. Так, в соответствии с пунктом 1 резолютивной части определения Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2007 г. № 828-О-П положения части 11 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, устанавливающие порядок безвозмездной передачи в муниципальную собственность находящегося в федеральной собственности имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предполагают — в системе действующего правового регулирования — необходимость учета волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и не могут рассматриваться как позволяющие принимать решения о передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органом местного самоуправления и объективную необходимость такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий.

Очень серьезной задачей является разграничение единых имущественных комплексов в сфере здравоохранения, электро-, тепло-, газо- и во-

доснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом между уровнями публичной власти, а также между поселениями, муниципальными районами и городскими округами. Правоприменительная практика показывает, что этому препятствует отсутствие необходимой документации, разница в тарифах при предоставлении одной и той же услуги в соседних муниципальных образованиях, отсутствие конкретного порядка при передаче имущественных комплексов.

В действительности осуществляется сохранение и восстановление существовавших ранее имущественных комплексов (в особенности в сфере ЖКХ) в масштабе муниципального района с использованием усредненных тарифов на услуги ЖКХ для всех расположенных на его территории поселений. Такой путь решения избрало большинство муниципальных образований России (Култаевское сельское поселение Пермского края, Гагаринский район Смоленской области, Московская область и т. д.).

В некоторых муниципалитетах, несмотря на недостаточную правовую урегулированность, создаются в рамках межмуниципального сотрудничества новые имущественные комплексы в форме межмуниципальных хозяйственных обществ для совместного решения вопросов местного значения нескольких поселений.

Наряду с этим разграничение совместно используемого имущества, в случае, если единый объект имущества (например, здание) используется одновременно несколькими публичными субъектами — Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальными образованиями, — может осуществляться двумя путями.

Во-первых, если имущество является делимым, то каждому из публичных субъектов передаются отдельные части в этом имуществе (например, изолированные помещения в здании).

Во-вторых, если имущество является неделимым (не может быть разделено в натуре без изменения своего целевого назначения и несоразмерного ущерба всему имуществу или не подлежит разделу в силу закона), оно должно поступить в общую долевую собственность использующих его публичных субъектов Российской Федерации, например, это может быть имущественный комплекс предприятия или учреждения — больницы, школы и т. п., земельный участок под зданием, принадлежащим нескольким собственникам т. д. Поскольку какая-либо специальная методика расчета долевой собственности законом или иными актами не установлена, доли могут быть определены соглашением сторон. Если же не удастся достичь соглашения о размерах долей каждого из участников, то в силу статьи 245 Гражданского Кодекса РФ доли всех участников общей собственности должны признаваться равными.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации право собственности на имущество возникает только после его регистрации. На основании Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» обязательной государственной регистрации подлежат права на недвижимое имущество, правоустанавливающие документы на которое оформлены после введения в действие данного Федерального закона (после 1 января 1998 г.). Следовательно, муниципальное имущество, соответствующее вышеназванной норме, подлежит государственной регистрации и последующему разграничению.

Однако в переходный период в соответствии со статьей 85 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе безвозмездно использовать находящееся на день вступления в силу главы 12 Федерального закона в собственности Российской Федерации и собственности субъектов Российской Федерации имущество для решения вопросов местного значения до регистрации права собственности на указанное имущество.

## **Проблемы учета муниципального имущества**

Процесс разграничения имущества в настоящее время идет медленно и связан со значительными трудностями. Одна из важнейших проблем на этом пути — проведение инвентаризации и учет объектов собственности. Учет имущества, находящегося в федеральной собственности, регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» в отношении имущества всех видов (недвижимого имущества по всем категориям, движимого имущества, ценных бумаг). По аналогии с порядком учета федерального имущества было бы целесообразно установить и порядок учета муниципального имущества.

Основной целью организации учета объектов, находящихся в собственности муниципалитетов, является обеспечение прозрачности информации об активах и результатах деятельности объектов собственности, регулярной оценки эффективности сохранения указанных объектов в муниципальной собственности, расширения доступа частных инвесторов на рынок муниципальной собственности.

Для реализации указанной цели необходимо провести инвентаризацию имущества, в том числе в отношении организаций, доли уставного капитала которых принадлежат муниципалитетам, разработать и принять

положение о раскрытии информации о собственности муниципального образования, в том числе по отдельным объектам собственности, а также порядок оценки независимыми организациями рыночной стоимости объектов, находящихся в собственности муниципального образования.

В ряде муниципальных образований (Братск, Новосибирск, Андреевское сельское поселение Пермского края, Славянское городское поселение Приморского края и других) инвентаризация недвижимого имущества и постановка его на реесторный учет завершены. Однако в большинстве муниципальных образований существуют проблемы, связанные с отсутствием средств в местных бюджетах для инвентаризации, достаточного правового регулирования для учета имущества казны, правоустанавливающих документов, в том числе на бесхозные объекты недвижимости. Кроме того, значительна величина государственной пошлины при регистрации права собственности на объекты недвижимости (например, 7500 руб. за регистрацию права хозяйственного ведения для одного МУПа).

Так, ориентировочные затраты на паспортизацию объектов недвижимости в муниципальных образованиях Гагаринского района Смоленской области составляют 16 млн руб. При этом на большую часть объектов недвижимости отсутствует техническая документация и не проводилась даже первичная инвентаризация.

В целях ускорения процесса разграничения имущества, а также повышения эффективности его использования целесообразно рассмотреть возможность введения упрощенного порядка оформления права муниципальной собственности на имущество, приобретенное муниципальными образованиями в ходе его разграничения, с компенсацией затрат на его регистрацию за счет средств федерального бюджета.

Наряду с этим важно внести изменения в налоговое законодательство в части освобождения от уплаты государственной пошлины за регистрацию учредительных документов при передаче имущества предприятий, учреждений и организаций в муниципальную или государственную собственность в связи с разграничением полномочий между публичными образованиями.

## **Предложения по совершенствованию законодательства**

Предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, которые вытекают из проведенного анализа существующей нормативной правовой базы и практики ее применения в различных регионах страны, могут быть сформулированы следующим образом:

- внести изменения в статью 50 Федерального закона № 131-ФЗ, дополняющие перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, видами имущества, необходимыми органам местного самоуправления для решения отдельных вопросов местного значения, в том числе в связи с невозможностью обеспечить организацию предоставления населению общественных услуг частным бизнесом в отдельных отраслях экономики и социальной сферы муниципальных образований, а также наличием «локальных (местных) монополий» при условии реализации принципа эффективного использования данного имущества;
- внести изменения в часть 11.1 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, совершенствующие процедуру разграничения собственности между поселениями, муниципальными районами и городскими округами, в том числе предусматривающие:
  - отмену обязательной государственной регистрации права муниципальной собственности в случае перераспределения объектов собственности между данными муниципальными образованиями, принадлежащим им в силу прямого указания закона и отсутствия правоустанавливающих документов, подтверждающих указанное право;
  - установление порядка и сроков разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями, не указанными в части 11.1 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ (муниципальными образованиями, созданными до вступления в силу главы 12 Федерального закона № 131);
- установить в законодательстве Российской Федерации о приватизации специального порядка отчуждения или репрофилирования муниципального имущества, не соответствующего требованиям статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ, в том числе в случае невыполнения органами местного самоуправления в добровольном порядке указанных требований;
- урегулировать в законодательстве Российской Федерации:
  - порядок учета и налогообложения имущества, поступающего в казну, в том числе в казну муниципального образования, единого порядка ведения реестров муниципальной собственности;
  - порядок и условия передачи в собственность муниципального образования в процессе безвозмездного перераспределения имущества между уровнями публичной власти, а также между муниципальными образованиями разного типа бесхозяйного имущества, а также непригодного для эксплуатации имущества или имущества, тре-

- бующего капитального ремонта, в том числе порядка возмещения местным бюджетам дополнительных расходов, возникающих в связи с принятием указанного имущества;
- порядок перераспределения имущества между уровнями публичной власти, в случае не достижения договоренностей между органами публичной власти о передаче или принятии в собственность соответствующего публично-правового образования отдельных объектов имущества, а также в случае перераспределения полномочий между уровнями публичной власти, поселениями, муниципальными районами и городскими округами;
  - установление срока, в течение которого объекты муниципального имущества должны использоваться органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях уточнения оснований для передачи объектов из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации или субъектов Российской Федерации;
  - установление срока рассмотрения органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложений органов местного самоуправления по передаче объектов имущества из собственности Российской Федерации и собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность, а также предложений о перераспределении имущества между поселениями, муниципальными районами и городскими округами.

Наряду с этим, полагаем, что не менее важно внести изменения в постановление правительства Российской Федерации от 13.06.2006 г. № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации». Нововведения должны предусматривать включение в перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче федерального имущества в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, предложений органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о передаче указанного федерального имущества в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность.

Целесообразно также принять постановление Правительства Российской Федерации, устанавливающее перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества в процессе его разграничения между поселениями, муниципальными районами и городскими округами.

Обозначенным кругом вопросов не охватывается весь спектр проблем, возникающих при разграничении муниципального имущества. Очевидно, что процессы, связанные с формированием муниципальной собственности и совершенствованием управления ею, требуют дальнейшего изучения и законодательного регулирования. Необходимо ускорить их развитие на основе достижения общественного согласия между органами публичной власти всех уровней и населением. При этом основными критериями следует считать повышение эффективности использования муниципального имущества и улучшение качества обслуживания населения.