

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
в г. Нижневартовске  
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

Направление 40.03.01  
«Юриспруденция»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА  
Рецензент, (должность)

Горстцов А.А., Администрация города  
Мегиона, муниципальной области(И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой

Морозков В.А (И.О.Ф.)

31 мая 2017г.

Институт управления муниципальной собственностью: становление, развитие и состояние на со-  
временном этапе

---

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА  
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ

ЮУрГУ 40.03.01.2017. \_\_\_ ПЗ ВКР

*(№ удост. три цифр.)*

Руководитель ВКР, (должность)  
Кузнецов, С. П. к.ю.н., доцент (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Автор ВКР  
студент группы \_НвФл-443  
Мажара, И. С. (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Нормоконтролер, (должность)  
Салимгареева А.Р., к.ю.н., доцент  
\_\_\_\_\_ (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Нижневартовск 2017

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО КАК ЧАСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	6
1.1. Экономическая основа местного самоуправления .....	6
1.2. Понятие и правовое регулирование муниципального имущества .....	27
2. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ .....	53
2.1. Разграничение государственной собственности .....	53
2.2. Особенности управления жилищно – коммунальным хозяйством .....	59
2.3. Особенности управления землями муниципальных образований .....	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	77
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСТОЧНИКОВ .....	82

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Основной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. Местное самоуправление это, форма осуществления народом своей власти для решения вопросов местного значения.

Конституция Российской Федерации в статье 132 закрепила за муниципальными образованиями право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местные бюджеты. Муниципальная собственность, составляющая часть экономической основы местного самоуправления. Эффективность управления муниципальной собственностью, а так же ее правовое регулирование непосредственно отражается на деятельности органов местного самоуправления. Результатом эффективного управления муниципальной собственностью может быть пополнение местного бюджета от ее использования, а так же решение местных вопросов по энерго, водоснабжению, водоотведению, транспортному обслуживанию населения и других вопросов жизнеобеспечения муниципальных образований.

Следовательно, проблемы управления муниципальной собственностью, ее правовое регулирование имеет существенное значение на переходном этапе реформирования местного самоуправления, что в конечном итоге и предопределяет актуальность темы исследования.

**Объект исследования.** Объектом исследования является муниципальное имущество, как часть экономической основы местного самоуправления.

**Предмет исследования.** Предметом исследования являются правовые нормы, иные средства правового регулирования, отображающие вопросы управления муниципальной собственностью, развития правовых отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам передачи и закрепления муниципальной собственности.

**Цель исследования.** Исходя из изложенного, основная *цель* состоит в том, чтобы с позиций конституционного, муниципального права исследовать состоя-

ние правового регулирования муниципальной собственностью в России на современном этапе, выявить основные правовые проблемы, предложить возможные варианты решения.

**Задачи исследования.** Рассмотреть в полном объеме вопросы муниципального имущества как часть экономической основы местного самоуправления, разобрать экономическую основу местного самоуправления, понятие и правовое регулирование муниципального имущества. В полном объеме провести исследование особенностей управления муниципальной собственностью на современном этапе реформирования местного самоуправления в РФ. Рассмотреть вопросы разграничение государственной собственности, особенности управления жилищно – коммунальным хозяйством, особенности управления землями муниципальных образований.

**Теоретическая основа работы.** Теоретической основой исследования явились труды, современных ученых, внесших большой вклад в становление и развитие муниципального права России: С. А. Авакьяна, Г. В. Барабашева, В. А. Баранчикова, И.В. Выдрина, А. А. Замотаева, Н. А. Игнатюка, О. Е. Кутафина, А.Н. Кокотова, И.И. Овчинникова, А. В. Павлушкина, В. И. Фадеева, Е. С. Шугриной, а так же работы ученых, писавших на «стыке» муниципального и конституционного права: А. А. Белкина, Н. С. Бондарь, Н. В. Витрука, А. Г. Гладышева, Ю. А. Дмитриева, Умноной, А. И. Черкасова, и др.

**Эмпирическая база исследования.** В работе широко использованы нормативно-правовые акты муниципального образования городской округ – город Нижневартовск Ханты-Мансийского автономного округа, а так же практический опыт управления муниципальной собственностью местной администрации.

**Методологическая основа исследования.** Методологической основой исследования послужили общенаучные методы: анализ и синтез, вытекающие из него системно-структурный и функциональный подходы, способствовавшие изучению связей и направлений объекта исследования. Так же применялись частно-

научные методы: социологический подход, метод формальной логики. Наряду с этим использовались специальные методы юриспруденции это формально-юридический, конкретно-юридический, юридико-социальный, сравнительно-юридический и интерпретационные подходы.

**Структура.** Работа состоит из введения, двух глав: первая муниципальное имущество как часть экономической основы местного самоуправления которая распределена на параграфы а именно экономическая основа местного самоуправления и понятие и правовое регулирование муниципального имущества. Вторая особенности управления муниципальной собственности на современном этапе реформирования местного самоуправления в РФ которая распределена на три параграфа разграничение государственной собственности ,особенности управления жилищно – коммунальным хозяйством ,особенности управления землями муниципальных образований. Заключение.

# 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО КАК ЧАСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

## 1.1. Экономическая основа местного самоуправления

По мнению Шаломенцевой Е.Г. целью экономического направления повышения эффективности управления муниципальной собственностью является обеспечение решения вопросов местного значения за счет собственных финансовых ресурсов муниципального образования.<sup>1</sup> Финансовые ресурсы составная часть экономической основы местного самоуправления. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. В свою очередь Усманова Р.М. утверждает, что местное самоуправление представляет собой экономическую систему, обладающую как всеми основными признаками, имеющими общий характер с господствующей экономической системой общества, так и специфику, присущую только ей.<sup>2</sup> Представляется, что данное утверждение дискуссионно. Так же необходимо отметить, что теоретики и практики в области местного самоуправления, применяют понятие муниципальное хозяйство, но единой точки зрения по этому поводу нет. Нормативно это понятие так же не закреплено.

Предлагается под муниципальным хозяйством понимать: *совокупность муниципальных организаций, иных юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных, передаваемых государственных полномочий.*

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

---

<sup>1</sup> Шаломенцева, Е.Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью // Конституционное и муниципальное право, 2011. – № 10. – С.53.

<sup>2</sup> Усманова, Р.М. Характеристика экономической основы системы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2015. – № 3. – С.31.

В соответствии со статьей 50 Федерального закона от 06 октября 2003года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>1</sup> (далее Закон №131) в собственности муниципальных образований может находиться:

1) имущество, предназначенное для решения установленных Законом № 131 вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Закон № 131 разделяет виды имущества поселений, городских округов, муниципальных районов.

В собственности поселений могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения; 2) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания; 3)

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 2013. – № 40. – Ст. – 3822.

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; 4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения; 5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; 6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров; 7) имущество библиотек поселения; 8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; 9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации; 10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта; 11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения; 12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; 13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения; 14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации; 15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами; 16) пруды, обводненные карьеры на территории поселения; 17) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения; 18) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техно-



генного характера; 20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья.

В собственности муниципальных районов могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района; 2) автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания; 3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района; 4) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района; 5) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией; 6) 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; 7) 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; 8) имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

9) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов; 10) имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захо-

ронения и организации ритуальных услуг; 11) имущество межпоселенческих библиотек; 12) имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации; 13) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами; 14) пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района; 15) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района; 16) имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

17) имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта; 18) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 19) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья; 20) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

В собственности городских округов могут находиться все виды имущества, поселений.

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, указанное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения

имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субси-

диарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно. Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом № 131, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. По определению группы авторов местные (или муниципальные) финансы – это совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения.<sup>1</sup> Другая группа авторов обозначает местные финансы как денежные средства, формируемые и используемые для решения вопросов местного значения.<sup>2</sup> По мнению Н.В. Герасименко понятие «местные финансы» идентично понятию «финансовые ресурсы местного самоуправления» и в значительной мере

---

<sup>1</sup> Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка – М.: Изд-во РАГС, 2013 – С. 177.

<sup>2</sup> Игнатюк Н. А., Замотаев А. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право: Учебник. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2014 – С. 159

их основу составляют средства муниципального бюджета.<sup>1</sup> Следовательно, Н.В. Герасименко не рассматривает местные финансы, как возникающие правовые отношения, а лишь как материальную основу в виде средств местных бюджетов. Нам представляется, что «местные финансы» более сложное понятие. Обратившись к Федеральному закону «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» из статьи 2 видно что, структуру местных финансов составляют:

- средства местного бюджета;
- государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;
- другие финансовые средства.

Таким образом, закон закрепляет само понятие «местные финансы» при этом, не раскрывая его сущности.

Чтобы разобраться в сущности этого понятия, полагаем необходимо предварительно определить сущность правовой категории «финансы». Термин «финансы» происходит от латинского «financia», что означает «доход», «платеж». По этому поводу Н.М. Казанцев приводит российскую доктрину в соответствии, с которой финансы это денежные отношения, обеспечивающие образование, распределение и использование денежных доходов и фондов государства и субъектов хозяйствования (юридических лиц). Предметный или элементный состав финансов – это деньги и иные представители ценности реальных активов национального богатства. Также финансы включают в себя финансовые правоотношения, через которые предметная составляющая реализует свое содержание, свою ценность. Финансовые правоотношения реализуются через финансовую деятельность. Финансовая деятельность – это бытие финансовых правоотношений.<sup>2</sup> По мнению Н.М. Казанцева финансовая деятельность, действия по финансированию,

---

<sup>1</sup> Герасименко Н.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере // Законодательство и экономика, 2013. – № 4. – С. 38.

<sup>2</sup> Казанцев Н.М. Институты финансового права // Журнал российского права, 2015. – № 9. – С. 100.

а также различные финансовые операции составляют предикативное<sup>1</sup> содержание правовой категории «финансы»<sup>2</sup>. Далее Н.М. Казанцев полагает, что правовая категория, если она полностью разработана и получила исчерпывающую характеристику, обладает полным составом смыслов и значений. Следовательно, чтобы обеспечить полное, беспробельное раскрытие смысла и значения правовой категории «местные финансы» необходимо исследовать ее субъектные, предметные, предикативные, объектные, атрибутивные характеристики. М.В. Карасева и Н.М. Казанцев исследуют финансы по отношению к государству. Между финансовой деятельностью государства и финансовой деятельностью органов местного самоуправления можно провести аналогию, поскольку в соответствии с определением, приведенным выше финансовая деятельность это «бытие финансовых правоотношений» и финансовая деятельность органов местного самоуправления определяется финансовыми правоотношениями.

По мнению В. Хохлова муниципальные финансы, как экономические отношения местного сообщества, также не должны ограничиваться теми ресурсами, которые поступают в непосредственное распоряжение муниципалитета, т.е. средствами, передаваемыми государством, создаваемыми за счет деятельности самих органов местного самоуправления, заемными муниципальными средствами. Финансовые ресурсы местных сообществ, которые оно может привлечь в целях развития, неизмеримо больше, чем бюджетные средства муниципалитета. Современные экономические теории к ним относят сбережения населения, средства предприятий, организаций, банков находящихся на территории, средства хозяйствующих субъектов-нерезидентов, но заинтересованных в развитии местного со-

---

<sup>1</sup> *Предикативность*. В грамматике: категория, которая целым комплексом формальных синтаксических средств соотносит сообщение с тем или иным временным планом действительности. См.: Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковик, 2014. – С. 580.

<sup>2</sup> Казанцев Н.М. Институты финансового права // Журнал российского права, 2015. – № 9. – С. 101.

общества, средства некоммерческих, неправительственных организаций и т.п.<sup>1</sup>

По мнению Ю.В. Тюниной, включение законодателем в дефиницию местных финансов государственных ценных бумаг вызывает возражение, поскольку покупка муниципальным образованием как государственных, так и любых ценных бумаг осуществляется за счет бюджетных средств и включается в состав расходов, а дивиденды от них являются источником доходной базы. Поэтому, как утверждает Ю.В. Тюнина, государственные ценные бумаги «вообще к местным финансам имеют косвенное отношение – через доходную и расходную части местных бюджетов»<sup>2</sup>.

Ю.В. Тюнина определяет местные финансы как экономические отношения по поводу образования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях реализации задач и функций местного самоуправления. В состав местных финансов включаются следующие фонды денежных средств:

- местный бюджет;
- муниципальный кредит;
- финансы муниципальных унитарных предприятий.<sup>3</sup>

Как видно из представленного определения состава местных финансов, по мнению автора, он имеет строго ограниченный перечень. По нашему мнению это не совсем правильная позиция, поскольку состав местных финансов в определении ограничивать не следует, т.к. в перспективе могут возникать какие либо новые составляющие этого понятия. Как было отмечено выше, в состав местных финансов могут входить так же сбережения населения, средства предприятий, организаций, банков находящихся на территории муниципального образования, средства хозяйствующих субъектов-нерезидентов и т.д. Так же в определении Ю.В. Тюниной местные финансы это «экономические отношения», однако эконо-

---

<sup>1</sup>Хохлов, В. Финансы муниципального образования: особенности и структура // Муниципальная власть, 2010. – № 4. – С. 36.

<sup>2</sup>Тюнина, Ю.В. Состав и особенности правового регулирования местных финансов // Финансы и кредит. 2008. – № 6. – С. 59.

номические отношения предполагают правовые отношения между субъектами по поводу купли-продажи, аренде, строительстве, предоставлении каких либо услуг и т.д. и их нельзя отнести к финансовым. Представляется, что это отношения всегда денежные.

Таким образом, можно сформулировать следующее понятие местных финансов: это денежные отношения, обеспечивающие образование, распределение и использование денежных средств, иных представителей ценностных реальных активов, фондов между муниципальным образованием и субъектами хозяйствования (юридическими и физическими лицами) с целью решения вопросов местного значения и передаваемых государственных полномочий.

В составе местных финансов могут находиться:

- местный бюджет;
- муниципальный кредит;
- финансы муниципальных унитарных предприятий;
- ценные бумаги;
- иные финансовые средства, участвующие в обеспечении функций и задач местного самоуправления.

Особенностью переходного периода является то, что полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района.<sup>1</sup>

Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 06,10.2013. – № 40. – Ст. – 3822.



вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов. Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

В муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых, определенный в соответствии со статьями 60 и 61 Закона № 131, является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджет-

ной обеспеченности муниципального образования, размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Российской Федерации.

Расходы бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляются в соответствии с частями 3 и 4 статьи 60 Закона № 131. Расходы бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных пунктами 5, 6, 12 - 14 и 16 части 1 статьи 15 Закона № 131, осуществляются в пределах и за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, в порядке, предусмотренном частью 2 статьи Федерального закона.

Порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случаях и порядке, предусмотренных указанными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществление расходов местных бюджетов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, может регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) средства самообложения граждан в соответствии со статьей 56 Закона № 131; 2) доходы от местных налогов и сборов в соответствии со статьей 57 Закона № 131; 3) доходы от региональных налогов и сборов в соответствии со статьей 58 Закона № 131; 4) доходы от федеральных налогов и сборов в соответствии со статьей 59 Закона № 131; 5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предоставляемые в соответствии со статьями 60 и 61 Закона № 131, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, предоставляемые в соответствии со статьей 62 Закона № 131, и другие безвозмездные перечисления; 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; 7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов; 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; 9) добровольные пожертвования; 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Закона № 131, включаются субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав

муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных пунктами 5, 6, 12 - 14 и 16 части 1 статьи 15 Закона № 131.

Размер указанных субвенций определяется представительным органом местного самоуправления муниципального района по единому для всех поселений, входящих в состав данного муниципального района, нормативу в расчете на одного жителя либо потребителя бюджетных услуг соответствующего поселения.

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного статьями 14 - 16 Закона № 131 перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации. Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в соответствии со статьей 63 Закона № 131.

Учет операций по распределению доходов от налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений, установленными в соответствии со статьями 57 - 61 Закона № 131, осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Вопросы введения и использования указанных в части разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).<sup>1</sup>

Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов. Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений в соответствии с частью 4 статьи Закона № 94, за исключением случаев, установленных частью 5 статьи 60 и частью 4 статьи 61 Закона № 131.

В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от местных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты муниципальных районов.

Установление указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сбо-

---

<sup>1</sup>Карасев, М. Проблемы правовой квалификации средств самообложения граждан (разовых платежей граждан) с точки зрения законодательства о налогах и сборах // Финансовое право, 2013. – № 4. – С.21.

рах, а также по нормативам отчислений в соответствии с частями 2 и 3 статьи Закона № 94, частью 2 статьи 60 и частью 3 статьи 61 Закона № 131, за исключением случаев, установленных частью 5 статьи 60 и частью 4 статьи 61 Закона № 131.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации нормативами отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы от определенных видов региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации.

Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год или иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законом субъекта Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов. Установление указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соот-

ветствующего регионального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов, за исключением случая, установленного частью 4 статьи 61 Закона № 131.

Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по нормативам отчислений в соответствии с частями 2 - 4 статьи Закона № 94, частью 2 статьи 60 и частью 3 статьи 61 Закона № 131 и (или) по налоговым ставкам, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, за исключением случаев, установленных частью 5 статьи 60 и частью 4 статьи 61 Закона № 131.

Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах устанавливаются единые для всех поселений или муниципальных районов налоговые ставки и (или) нормативы отчислений для зачисления доходов от определенного вида федерального налога (сбора) в соответствующие местные бюджеты.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации нормативами отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и (или) иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных районов в соответствии с Бюджетным кодексом

Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и (или) законом субъекта Российской Федерации.

Установление указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов, за исключением случая, установленного частью 4 статьи 61 Закона № 131.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития. Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, осуществляется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд софинансирования социальных расходов.



Целевое назначение, условия предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Отбор муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, и распределение указанных субсидий между муниципальными образованиями осуществляются по единой методике, утверждаемой законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, бюджетам муниципальных образований может быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. В соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов могут зачисляться субсидии из федерального бюджета.

Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда компенсаций. Указанный фонд формируется за счет:

- 1) субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

2) иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Российской Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производятся в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами Российской Федерации в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта Российской Федерации с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Российской Федерации и виду субвенции.

## 1.2. Понятие и правовое регулирование муниципального имущества

По мнению Шаломенцевой Е.Г. важнейшим направлением повышения экономической эффективности деятельности органов местного самоуправления является более широкое использование различных организационно-правовых форм в процессе ведения муниципального хозяйства.<sup>1</sup> Муниципальный заказ является одной из форм управления муниципальным хозяйством. Как справедливо отмечает Модин Н., что муниципальный заказ занимает достойное место в хозяйственной деятельности местного самоуправления, и поэтому необходимо в законодательном порядке более детальное его регулирование.<sup>2</sup>

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 30.12.2012 года N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup> (далее Закон № 94).

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля над исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Под государственным или муниципальным контрактом понимается договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд. Государственный контракт и муниципальный

---

<sup>1</sup> Шаломенцева, Е.Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью // Конституционное и муниципальное право, 2011. – № 10. – С.53.

<sup>2</sup> Модин, Н Муниципальный заказ – основа хозяйственной и экономической деятельности органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2011. – № 2. – С.39.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ, 25.07.2015. – 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

контракт заключаются в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами с учетом положений Закона № 94.

После определения победителя конкурса, аукциона или победителя в проведении запроса котировок в срок, предусмотренный для заключения государственного или муниципального контракта, заказчик обязан отказаться от заключения контракта с победителем конкурса, аукциона или победителем в проведении запроса котировок либо при уклонении победителя конкурса, аукциона или победителя в проведении запроса котировок от заключения контракта с участником размещения заказа, с которым заключается такой контракт, в случае установления факта:

1) проведения ликвидации участников размещения заказа - юридических лиц или проведения в отношении участников размещения заказа - юридических лиц, индивидуальных предпринимателей процедуры банкротства;

2) приостановления деятельности указанных лиц в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;

3) предоставления указанными лицами заведомо ложных сведений, содержащихся в документах, предусмотренных частью 3 статьи 25 или частью 2 статьи 35 Закона № 94;

4) нахождения имущества указанных лиц под арестом, наложенным по решению суда, если на момент истечения срока заключения контракта балансовая стоимость арестованного имущества превышает двадцать пять процентов балансовой стоимости активов указанных лиц по данным бухгалтерской отчетности за последний заверченный отчетный период.

Заказ признается размещенным со дня заключения государственного или муниципального контракта, а в случае, предусмотренном пунктом 14 части 2 статьи 55 Закона № 94, со дня заключения иных гражданско-правовых договоров.

Цена государственного или муниципального контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения, за исключением случаев, установлен-

ных частями 6, 6.2 и 6.3 статьи Закона № 94. Оплата поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг осуществляется по цене, установленной государственным или муниципальным контрактом.

При заключении и исполнении государственного или муниципального контракта изменение условий контракта, указанных в частях 11 и 12 статьи Закона № 94, части 12 статьи 25, части 5 статьи 27, части 3 статьи 29, части 1 статьи 31, части 12 статьи 35, части 6 статьи 36, части 13 статьи 37, части 3 статьи 38, части 1 статьи 40, части 14 статьи 41, частях 6 и 8 статьи 46, части 8 статьи 47, части 10 статьи 53 и частях 5 и 6 статьи 54 Закона № 94, по соглашению сторон и в одностороннем порядке не допускается, за исключением случаев, предусмотренных частями 6 - 6.3 и 8.1 статьи Закона № 94.

В случае, если это предусмотрено конкурсной документацией, заказчик по согласованию с поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в ходе исполнения контракта вправе изменить не более чем на десять процентов предусмотренные контрактом количество товаров, объем работ, услуг при изменении потребности в товарах, работах, услугах, соответственно на поставку, выполнение, оказание которых заключен контракт, или при выявлении потребности в дополнительном объеме работ, услуг, не предусмотренных контрактом, но связанных с работами, услугами, предусмотренными контрактом. В случае если это предусмотрено документацией об аукционе, а также в случае, если заказ размещается у единственного поставщика в соответствии с пунктом 16 части 2 статьи 55 Закона № 94, заказчик по согласованию с поставщиком в ходе исполнения контракта вправе изменить не более чем на десять процентов количество всех предусмотренных контрактом товаров при изменении потребности в товарах, на поставку которых заключен контракт. При поставке дополнительного количества таких товаров, выполнении дополнительного объема таких работ, оказании дополнительного объема таких услуг заказчик по согласованию с поставщиком (исполнителем, подрядчиком) вправе изменить первоначальную цену контракта пропорционально количеству таких товаров, объему таких работ, услуг, но не более чем на десять про-

центов такой цены контракта, а при внесении соответствующих изменений в контракт в связи с сокращением потребности в поставке таких товаров, выполнении таких работ, оказании таких услуг заказчик обязан изменить цену контракта указанным образом. Цена единицы дополнительно поставляемого товара и цена единицы товара при сокращении потребности в поставке части такого товара должны определяться как частное от деления первоначальной цены контракта на предусмотренное в контракте количество такого товара.

При исполнении государственного или муниципального контракта не допускается перемена поставщика (исполнителя, подрядчика), за исключением случаев, если новый поставщик (исполнитель, подрядчик) является правопреемником поставщика (исполнителя, подрядчика) по такому контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения.

При размещении заказа путем проведения торгов устанавливаются следующие обязательные требования к участникам размещения заказа:

1) соответствие участников размещения заказа требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов;

2) непроведение ликвидации участника размещения заказа - юридического лица или непроведение в отношении участника размещения заказа - юридического лица, индивидуального предпринимателя процедуры банкротства;

3) неприостановление деятельности участника размещения заказа в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, на день рассмотрения заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе;

4) отсутствие у участника размещения заказа задолженности по начисленным налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня или государственные внебюджетные фонды за прошедший календарный год, размер которой превышает двадцать пять процентов балансовой стоимости активов

участника размещения заказа по данным бухгалтерской отчетности за последний завершенный отчетный период. Участник размещения заказа считается соответствующим установленному требованию в случае, если он обжалует наличие указанной задолженности в соответствии с законодательством Российской Федерации и решение по такой жалобе на день рассмотрения заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе не принято.

При размещении заказа путем проведения торгов заказчик, уполномоченный орган вправе установить также следующие требования к участникам размещения заказа:

1) обладание участниками размещения заказа исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если в связи с исполнением государственного или муниципального контракта заказчик приобретает права на объекты интеллектуальной собственности;

2) отсутствие в предусмотренном Законом № 131 реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа.

В целях Закона № 94 под конкурсом понимаются торги, победителем которых признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер.

Конкурс может быть открытым или закрытым. Заказчик, уполномоченный орган вправе размещать заказ путем проведения закрытого конкурса исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну.

Конкурсная документация должна содержать:

1) требования к содержанию и форме заявки на участие в конкурсе, в том числе заявки, подаваемой в форме электронного документа, подписанного в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации (далее - электронный документ), и инструкцию по ее заполнению;

2) требования к описанию участниками размещения заказа поставляемого товара, который является предметом конкурса, его функциональных характеристик (потребительских свойств), а также его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками размещения заказа выполняемых работ, оказываемых услуг, которые являются предметом конкурса, их количественных и качественных характеристик;

3) требования к сроку и (или) объему предоставления гарантий качества товара, работ, услуг, к обслуживанию товара, к расходам на эксплуатацию товара (при необходимости);

4) место, условия и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;

4.1) начальную (максимальную) цену контракта (цену лота);

4.2) форму, сроки и порядок оплаты товара, работ, услуг;

4.3) источник финансирования заказа;

5) порядок формирования цены контракта (цены лота), в том числе с учетом или без учета расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей;

6) сведения о валюте, используемой для формирования цены контракта и расчетов с поставщиками (исполнителями, подрядчиками);

7) порядок применения официального курса иностранной валюты к рублю Российской Федерации, установленного Центральным банком Российской Федерации и используемого при оплате заключенного государственного или муниципального контракта;

8) сведения о возможности заказчика изменить предусмотренные контрактом количество товаров, объем работ, услуг в соответствии с частью 6 статьи 9 Закона № 94;

9) порядок, место, дату начала и дату окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе. При этом датой начала срока подачи заявок на участие в конкурсе является день, следующий за днем опубликования в официальном печатном



издании или размещения на официальном сайте извещения о проведении конкурса. Дата окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе устанавливается в соответствии с частью 2 статьи 26 Закона № 94;

10) требования к участникам размещения заказа, установленные в соответствии со статьей 11 Закона № 94;

11) порядок и срок отзыва заявок на участие в конкурсе, порядок внесения изменений в такие заявки. При этом срок отзыва заявок на участие в конкурсе устанавливается в соответствии с частью 9 статьи 25 Закона № 94;

12) формы, порядок, даты начала и окончания срока предоставления участникам размещения заказа разъяснений положений конкурсной документации в соответствии с частью 1 статьи 24 Закона № 94;

13) место, порядок, даты и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе. Даты и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе устанавливаются в соответствии с частью 1 статьи 26 Закона № 94;

14) критерии оценки заявок на участие в конкурсе, устанавливаемые в соответствии с частями 4 - 6 статьи 28 Закона № 94;

15) порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе;

15.1) размер обеспечения заявки на участие в конкурсе, срок и порядок внесения денежных средств в качестве обеспечения такой заявки, реквизиты счета для перечисления указанных денежных средств в случае установления заказчиком, уполномоченным органом требования обеспечения заявки на участие в конкурсе;

15.2) размер обеспечения исполнения государственного или муниципального контракта, срок и порядок его предоставления в случае, если заказчиком, уполномоченным органом установлено требование обеспечения исполнения контракта. Размер обеспечения исполнения контракта не может превышать тридцать процен-

тов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), указанной в извещении о проведении открытого конкурса. В случае, если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает пятьдесят миллионов рублей, заказчик, уполномоченный орган обязаны установить требование обеспечения исполнения контракта в размере от десяти до тридцати процентов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса);

16) срок со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, в течение которого победитель конкурса должен подписать проект государственного или муниципального контракта. Указанный срок должен составлять не менее чем десять дней.

К конкурсной документации должен быть приложен проект государственного или муниципального контракта (в случае проведения конкурса по нескольким лотам - проект контракта в отношении каждого лота), который является неотъемлемой частью конкурсной документации.

Сведения, содержащиеся в конкурсной документации, должны соответствовать сведениям, указанным в извещении о проведении открытого конкурса.

В случае, если победитель конкурса или участник конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер, в срок, предусмотренный конкурсной документацией, не представил заказчику подписанный контракт, переданный ему в соответствии с частью 10 статьи 28 Закона № 94 или частью 2 статьи Закона № 94, а также обеспечение исполнения контракта в случае, если заказчиком, уполномоченным органом было установлено требование обеспечения исполнения контракта, победитель конкурса признается уклонившимся от заключения государственного или муниципального контракта.

Государственный или муниципальный контракт может быть заключен не ранее чем через десять дней со дня размещения на официальном сайте протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, а при проведении закрыто-

го конкурса - со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе.

В случае, если победитель конкурса признан уклонившимся от заключения государственного или муниципального контракта, заказчик вправе обратиться в суд с иском о требовании о понуждении победителя конкурса заключить контракт, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта, либо заключить государственный или муниципальный контракт с участником конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер. При этом заключение государственного или муниципального контракта для участника конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер, является обязательным. В случае уклонения победителя конкурса или участника конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер, от заключения контракта денежные средства, внесенные ими в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе, не возвращаются. В случае уклонения участника конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер, от заключения контракта заказчик вправе обратиться в суд с иском о требовании о понуждении такого участника заключить контракт, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта, или принять решение о признании конкурса несостоявшимся.

В случаях, если конкурс признан несостоявшимся и государственный или муниципальный контракт не заключен с единственным участником конкурса или с участником размещения заказа, который подал единственную заявку на участие в конкурсе (при наличии таких участников), заказчик, уполномоченный орган вправе объявить о проведении повторного конкурса либо направить документы о проведении конкурса и признании его несостоявшимся в уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (при размещении заказов на поставки товаров, вы-

полнение работ, оказание услуг для нужд субъекта Российской Федерации) или орган местного самоуправления (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования). По согласованию с указанным органом заказчик может принять решение о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). При этом государственный или муниципальный контракт должен быть заключен с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) на условиях, предусмотренных конкурсной документацией, цена заключенного контракта не должна превышать начальную (максимальную) цену контракта (цену лота), указанную в извещении о проведении открытого конкурса или приглашении принять участие в закрытом конкурсе. В случае, если конкурс признан не состоявшимся в соответствии с частью 2 статьи 29 Закона № 94 и заключается контракт с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), такой контракт должен быть заключен на условиях, указанных в заявке на участие в конкурсе, которой присвоен первый номер, и конкурсной документации, и цена заключенного контракта не должна превышать цену контракта, указанную в такой заявке. Порядок согласования возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов. При этом срок такого согласования не должен быть более чем десять рабочих дней со дня поступления обращения о согласовании возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

В Закон № 94 введен порядок проведения аукциона на право заключить государственный или муниципальный контракт

В целях Закона № 94 под аукционом на право заключить государственный или муниципальный контракт понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта. Аукцион может быть открытым или закрытым. Заказчик,

уполномоченный орган вправе размещать заказ путем проведения закрытого аукциона исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну.

В случае, если начальная (максимальная) цена государственного или муниципального контракта (цена лота) не превышает один миллион рублей, открытый аукцион может проводиться в электронной форме на сайте в сети «Интернет» в порядке, установленном статьей 41 Закона № 94.

Не допускается взимание с участников размещения заказа платы за участие в аукционе, за исключением платы за предоставление документации об аукционе в случаях, предусмотренных Законом № 131.

Заказчиком, уполномоченным органом может быть установлено требование о внесении денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе (далее также - требование обеспечения заявки на участие в аукционе). При этом размер обеспечения заявки на участие в аукционе должен составлять пять процентов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота). В случае, если заказчиком, уполномоченным органом установлено требование обеспечения заявки на участие в аукционе, такое требование в равной мере распространяется на всех участников размещения заказа и указывается в извещении о проведении открытого аукциона и в приглашении принять участие в закрытом аукционе. При проведении аукциона в электронной форме требование обеспечения заявки на участие в аукционе не устанавливается. При проведении аукциона какие-либо переговоры заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или аукционной комиссии с участником размещения заказа не допускаются. В случае нарушения указанного положения аукцион может быть признан недействительным по иску заинтересованного лица в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Извещение о проведении открытого аукциона публикуется заказчиком, уполномоченным органом, специализированной организацией в официальном пе-

чатном издании и размещается на официальном сайте не менее чем за двадцать дней до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе. Извещение о проведении открытого аукциона публикуется и размещается в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 21 Закона № 94. В извещении о проведении открытого аукциона помимо сведений, предусмотренных пунктами 1, 2, 4, 5 и 12 части 4 статьи 21 Закона № 94, также должны быть указаны следующие сведения:

1) срок, место и порядок предоставления документации об аукционе, официальный сайт, на котором размещена документация об аукционе, размер, порядок и сроки внесения платы, взимаемой заказчиком, уполномоченным органом за предоставление документации об аукционе, если такая плата установлена;

2) начальная (максимальная) цена контракта (цена лота);

3) место, дата и время проведения аукциона;

Заказчик, уполномоченный орган вправе принять решение о внесении изменений в извещение о проведении открытого аукциона не позднее чем за пять дней до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе. Изменение предмета аукциона не допускается. В течение пяти рабочих дней и в течение одного дня со дня принятия указанного решения такие изменения соответственно публикуются в официальном печатном издании и размещаются на официальном сайте заказчиком, уполномоченным органом, специализированной организацией в порядке, установленном для опубликования в официальном печатном издании и размещения на официальном сайте извещения о проведении открытого аукциона. При этом срок подачи заявок на участие в аукционе должен быть продлен так, чтобы со дня опубликования в официальном печатном издании и размещения на официальном сайте изменений, внесенных в извещение о проведении открытого аукциона, до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе такой срок составлял не менее чем пятнадцать дней.

Заказчик, уполномоченный орган, официально опубликовавшие и разместившие на официальном сайте извещение о проведении открытого аукциона, вправе отказаться от его проведения не позднее чем за десять дней до даты окон-

чания подачи заявок на участие в аукционе. Извещение об отказе от проведения открытого аукциона публикуется и размещается заказчиком, уполномоченным органом, специализированной организацией соответственно в течение пяти рабочих дней и двух дней со дня принятия решения об отказе от проведения открытого аукциона в порядке, установленном для опубликования и размещения на официальном сайте извещения о проведении открытого аукциона. В течение двух рабочих дней со дня принятия указанного решения заказчик, уполномоченный орган обязаны направить соответствующие уведомления всем участникам размещения заказа, подавшим заявки на участие в аукционе. В случае, если установлено требование обеспечения заявки на участие в аукционе, заказчик, уполномоченный орган возвращают участникам размещения заказа денежные средства, внесенные в качестве обеспечения таких заявок, в течение пяти рабочих дней со дня принятия решения об отказе от проведения открытого аукциона.

В аукционе могут участвовать только участники размещения заказа, признанные участниками аукциона. Заказчик, уполномоченный орган обязаны обеспечить участникам аукциона возможность принять непосредственное или через своих представителей участие в аукционе. Если документацией об аукционе предусмотрена возможность электронной формы участия в аукционе, участники аукциона вправе выбрать такую форму участия в аукционе.

Аукцион проводится заказчиком, уполномоченным органом в присутствии членов аукционной комиссии, участников аукциона или их представителей. Участники аукциона, выбравшие электронную форму участия в аукционе, считаются присутствующими при проведении аукциона, если они к моменту начала аукциона зарегистрировались в системе, обеспечивающей электронную форму участия в аукционе. При этом регистрация участников аукциона в указанной системе осуществляется без взимания платы. Система, обеспечивающая электронную форму участия в аукционе, должна создавать условия, при которых участники аукциона, непосредственно присутствующие при проведении аукциона, а также участники аукциона, выбравшие электронную форму участия в аукционе, по-

лучают своевременную и полную информацию о ходе аукциона и предложениях о цене контракта, поданных участниками аукциона, непосредственно присутствующими на аукционе, и участниками аукциона, выбравшими электронную форму участия в аукционе. Требования к системе, обеспечивающей электронную форму участия в аукционе, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В случае, если в извещении о проведении открытого аукциона предусмотрены преимущества для учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы и (или) организаций инвалидов, заказчик, уполномоченный орган непосредственно перед началом проведения аукциона сообщают о наличии таких участников аукциона.

Аукцион проводится путем снижения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), указанной в извещении о проведении открытого аукциона, на «шаг аукциона». «Шаг аукциона» устанавливается в размере пяти процентов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), указанной в извещении о проведении аукциона. В случае, если после троекратного объявления последнего предложения о цене контракта ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении предложить более низкую цену контракта, заказчик, уполномоченный орган обязан снизить "шаг аукциона" на 0,5 процента начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), но не ниже 0,5 процента начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).

Победителем аукциона признается лицо, предложившее наиболее низкую цену контракта.

В настоящее время актуальность с теоретической и практической точек зрения приобретает вопрос, связанный с правовым анализом процесса приватизации и его правовых последствий. Примечательно, что ст. 217 «Приватизация государственного и муниципального имущества» ГК РФ расположена в главе 13 «Общие положения» раздела II «Право собственности и другие вещные права» и не названа в числе оснований возникновения или прекращения права собственности. Во многом это объясняется тем, что приватизация является основанием прекращения



права собственности на объекты государственного и муниципального имущества и возникновения права частной собственности физических и юридических лиц.

На наш взгляд, правовой анализ последствий процесса приватизации государственного и муниципального имущества имеет особое значение по следующим причинам: во-первых, для выявления недостатков правового регулирования отношений, связанных с передачей государственного и муниципального имущества в частную собственность; во-вторых, для определения возможности и целесообразности использования этого института в дальнейшем; в-третьих, для устранения недостатков и пробелов в действующих нормативных правовых актах и принятия новых (необходимых).

Кроме того, правовой анализ указанных отношений позволяет выявить механизм взаимодействия публично-правовых образований как собственников государственного и муниципального имущества.

Правовой анализ приватизации государственного и муниципального имущества невозможен без исследования историко-правовых аспектов ее развития.

Спонтанная приватизация заключалась в присвоении прибыли руководством предприятий, переводе активов в организуемые при предприятиях кооперативы, создании новых предприятий внутри страны, учреждении холдингов и системы перекрестного участия в собственности между предприятиями. Таким образом, многие предприятия сели частной собственностью еще в 1992 г., то есть до официального начала приватизации.

В этот период было принято постановление Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 г. N 1104-I "О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР". Однако данным правовым актом был введен такой порядок приватизации государственного имущества, который фактически нельзя было осуществить. Так, продажа разрешалась исключительно на аукционах, с предварительным оповещением населения за 15 дней до аукциона. При этом трудовые коллективы пользовались преимущественным правом покупки. Но механизм реализации таких продаж не предусматривался. Поэтому следующим этапом законодательного регулирования приватизации

стал Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. N 1531-I «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации». В нем устанавливался перечень государственных органов, уполномоченных проводить приватизацию. Так, были созданы две государственные структуры, ответственные за осуществление приватизации: Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом и Российский фонд федерального имущества. Для приватизации каждого предприятия создавалась комиссия, состоявшая из представителей фондов на региональном и местном уровнях, которые и выступали в качестве продавцов государственного имущества. Кроме того, данный Закон регламентировал порядок и способы приватизации государственных и муниципальных предприятий, закреплял льготы работникам приватизируемых предприятий, формулировал гарантии прав участников процесса приватизации.

Однако Закон вступал в силу с момента принятия Государственной программы приватизации, устанавливающей цели, приоритеты и ограничения при проведении приватизации. Лишь Указом Президента РФ от 29 декабря 1991 г. N 341 "Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий" были утверждены Основные положения Государственной программы приватизации на 1992 г. Этот нормативный правовой акт стал основным документом, регулирующим массовую приватизацию 1992-1994 гг.

Согласно программе крупные предприятия должны были преобразовываться в открытые акционерные общества, а затем приватизированы комбинированным способом: в процессе привилегированного выкупа акций работниками, а также ваучерных аукционов. «Предусматривалась следующая последовательность: сначала закрытая подписка работников на акции и ваучерный аукцион, и только потом открывался доступ для внешних инвесторов. Единая и обязательная квота в 29 процентов акций выделялась для продажи на ваучерном аукционе. Это соот-

ношение часто не соблюдалось: в среднем только 18,9 процента всех акций было выставлено на аукционную продажу»<sup>1</sup>.

Основная задача приватизации на данном этапе - создание широкого круга собственников посредством безвозмездной передачи государственной собственности. Однако эта задача так и не была достигнута. В частности, Н. Петраков, анализируя последствия ваучерной приватизации, отмечает: «Первая странность этой бумаги (ваучера) заключалась в том, что, будучи выданной государством и под гарантии государственной собственности, она не принималась этим государством к оплате, то есть не обменивалась по номиналу на рубли. Вторая странность ваучера состояла в том, что его можно было обменять на акции только строго ограниченного круга предприятий. При этом государство не обеспечивало своих граждан информацией об экономическом положении приватизируемых предприятий»<sup>2</sup>

При этом приватизация осуществлялась в отсутствие федерального закона о национализации и муниципализации, федерального закона о порядке разграничения собственности на федеральную, собственность субъектов РФ и муниципальную. Естественно, что это создавало предпосылки для бесконтрольного распоряжения многими объектами государственной и муниципальной собственности. Как указывает С.Н. Рябухин, «во многих регионах массовая приватизация прошла на фоне отсутствия законодательных актов регионального уровня. Так, в Сахалинской области законодательные акты, регулирующие отношения в области приватизации, не принимались до 1999 г. В ряде субъектов РФ (Рязанской, Тверской областях и др.) на основании нормативных правовых актов индивидуального характера фактически решения о приватизации объектов государственной собственности принимались главами администраций»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Андреев, В. Российская приватизация: подходы и последствия // Вопросы экономики, 2014. – № 6. – С. 60.

<sup>2</sup> Петраков, Н. Отношения собственности: анализ трансформации в переходной экономике // Проблемы теории и практики управления, 2015. – № 2. – С. 16.

<sup>3</sup> Рябухин, С.Н. Региональный аспект приватизации государственной собственности // Эко. Всероссийский экономический журнал, 2014. – № 7. – С. 4.

Таким образом, массовая приватизация не предоставила приватизированным предприятиям никаких дополнительных инвестиционных ресурсов, равно как и не принесла денежных доходов, что обусловило переход к следующему этапу приватизации - денежной.

Однако необходимые условия проведения денежной приватизации не были обеспечены. Как отмечают П. Эгион и О. Бланшард, правовые основы приватизации заключаются в следующем:

- а) работники совершают сделки с акциями анонимно;
- б) регистрации акций на предприятии следует избегать;
- в) покупки акций работников менеджерами должны быть ограничены или запрещены;
- г) как можно большее количество акций следует продать аутсайдерам.

В России такие правовые гарантии созданы не были. В результате большинство акций скупали генеральные директора, менеджеры, одновременно являясь собственниками учрежденных ими же внешних компаний.

Следует отметить, что на всех этапах приватизации применялась одна и та же методика оценки собственности. В начале 1992 г. приняты «Временные методические указания по оценке стоимости объектов приватизации». В соответствии с этим документом стоимость основных средств определялась по остаточному принципу, то есть рассчитывалась путем уменьшения ее первоначальной (балансовой) величины на износ, исчисленный по данным бухгалтерского учета исходя из соответствующих норм. Таким образом, за основу принимались заниженные стоимостные данные, не отражающие реальную рыночную стоимость приватизируемых объектов<sup>1</sup>. Так, Московский завод им. И.А. Лихачева стоимостью не менее 1 млрд долл. продан за 4 млн, то есть дешевле в 250 раз. Здания и сооружения Московского института повышения квалификации руководящих работников и

---

<sup>1</sup>Румянцева, Е. Оценка собственности в ходе проведения приватизации в России // Проблемы теории и практики управления, 2013. – № 1. – С. 120.

специалистов химической промышленности с рыночной стоимостью 100 млн долл. проданы всего за 8 млн руб.<sup>1</sup>

Отметим, что в результате проводимой таким образом приватизации доходы федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов оказались крайне низкими. Доля доходов от приватизации в доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации за 2005-2015 гг., за редким исключением, не превышала один процент. По данным Госкомстата России, в этот период от приватизации государственного и муниципального имущества перечислено 106 млрд руб. Из них в федеральный бюджет - 78,2 млрд руб.; бюджеты субъектов РФ - 14,6 млрд руб.; муниципальные бюджеты - 8,8 млрд руб.; государственные органы, осуществляющие приватизацию, - 4,3 млрд руб.<sup>2</sup>

Анализ экономических и правовых последствий приватизации показывает, что соблюдение и реализация публичных интересов (государственных и общественных) не являлись приоритетными.

Таким образом, в числе недостатков процесса приватизации можно назвать:

1) отсутствие необходимой законодательной основы (большинство нормативных правовых актов принималось после завершения очередного этапа приватизации);

2) устаревшие методики оценки приватизируемого имущества (отчуждению по крайне низкой стоимости);

3) отсутствие согласованной федеральной, региональной и муниципальной программы приватизации объектов собственности. Этот аспект сыграл отрицательную роль, поскольку приватизация во многих случаях проводилась в отсутствие нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований либо путем принятия индивидуальных актов главами администраций субъектов

---

<sup>1</sup>Матвиевская, Э.Д. Российская собственность и продолжающийся процесс приватизации. Конец второго тысячелетия – М., 2013. – С. 23.

<sup>2</sup>Рябухин, С.Н. Указ. соч. – С. 5-6.

РФ. Кроме того, не учитывалась специфика приватизации в зависимости от ее объектов государственной и муниципальной собственности в субъектах РФ;

4) отношение к приватизации как к одномоментному процессу, не требующему особой подготовки. Между тем «приватизация, как правило, проводится поэтапно: сначала предприятие подвергается санации (оздоровлению), затем оценивается экспертом и только потом продается частному капиталу»;

5) недостижение целей приватизации: оздоровление экономики, создание смешанной экономики с изменением форм собственности, развитие рыночных институтов (рынка ценных бумаг, системы институциональных инвесторов, банков, страховых компаний);

6) отсутствие необходимых институциональных условий, что привело к неэффективному функционированию предприятий после изменения формы собственности;

7) отсутствие четкой последовательности процесса приватизации государственного и муниципального имущества. Так, в процессе размежевания форм собственности "забыли" и о полезных ископаемых. В результате компании, приватизировавшие горно- и нефтедобывающее оборудование, де-факто практически бесплатно получили контроль над природными ресурсами, что привело к денационализации природной ренты: Это в свою очередь привело к финансовому банкротству государства (доходная часть госбюджета неспособна покрыть на достойном уровне те расходы, которые государство обязано нести в силу объективно вменяемых ему функций: оборона, содержание правоохранительных органов, система начального образования, детских домов и т.д.);

8) отсутствие эффективной системы внешнего государственного контроля. Счетная палата РФ была создана только в 1995 г., когда этап массовой приватизации был завершен. Нормы закона о привлечении органа государственного контроля к предприватизационной оценке активов не выполнялись;

9) оказался неэффективным институт государственных представителей в органах управления акционерных обществ с государственными пакетами акций;

10) цель - создание социально ориентированной экономики - достигнута не была. Реализация публичного интереса, прежде всего в отношении национального богатства (нефтегазовой отрасли, нефтехимии, горнорудной индустрии, цветной металлургии, лесной промышленности), не преследуется.

Принятие Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" (далее - Закон о приватизации 1997 г.) сыграло положительную роль. Он закреплял понятие приватизации, объекты, субъекты приватизации, увеличивал способы приватизации государственного и муниципального имущества (до семи).<sup>1</sup> Однако полную реализацию данный Федеральный закон не получил. Прежде всего он не смог повлиять на оценку ранее совершенных сделок по приватизации государственного и муниципального имущества.

В соответствии со ст. 31 Закона о приватизации 1997 г. "все обязательства, возникшие по договорам купли-продажи государственного или муниципального имущества до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат восстановлению в учете продавцами имущества в порядке, установленном законодательством РФ, в течение двенадцати месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона". Однако Правительством РФ не был установлен порядок восстановления в учете обязательств по купле-продаже государственного и муниципального имущества. Кроме того, в развитие этого Закона не была принята Программа приватизации. Поэтому на деле Закон о приватизации 1997 г. остался нереализованным и утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ(ред. от 29.12.2015 с изменениями, вступившими в силу с 29.12.2015)

В настоящее время начался этап точечной приватизации государственного и муниципального имущества. Основным документом, регламентирующим процесс приватизации, является Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ (ред. от 29.12.2015 с изменениями, вступившими в силу с 29.12.2015) «О приватизации

---

<sup>1</sup>Собрание Законодательства РФ,2008. – № 30. – Ст. 3595.

государственного и муниципального имущества, которым определяются понятие приватизации, принципы, отношения, на которые не распространяется его действие, планирование приватизации государственного имущества, способы приватизации и другие моменты. Однако реализация указанного нормативно-правового акта также связана с недостатками правового регулирования процесса приватизации.

Дискуссионным является вопрос о понятии приватизации государственного и муниципального имущества. Как отмечает В.П. Камышанский, «ученые выдвигают обширный список действий, которые могут быть квалифицированы как приватизация».<sup>1</sup>

Ее понимают как стратегию и методы, имеющие целью передачу системы производства или системы обеспечения общественных нужд от правительственных (государственных) органов к частному сектору, либо исходят из того, что приватизация представляет собой не только передачу материальных средств, систем производства и обеспечения от государственных компаний частным корпорациям и лицам, но и процесс усиления роли рынка за счет ослабления системы государственного регулирования, либо она представляется как трансформация государственной собственности в частную, негосударственную.

В законодательстве РФ определение понятия «приватизация» претерпело изменения. Так, в соответствии со ст. 1 Закона РСФСР от 3 июля 1991 г. N 1531-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР" приватизация государственных и муниципальных предприятий представляла собой приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства и местных Советов народных депутатов в частную собственность значительного числа объектов.

Согласно законам о приватизации 1997 г. и 2001 г. под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение

---

<sup>1</sup>Камышанский, В.П. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом // Закон, 2015. – № 11. – С. 71.



находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований имущества (объектов приватизации) в собственность физических и юридических лиц. Очевидно, основным признаком приватизации является ее возмездный характер.

Вместе с тем понятие "приватизация" имеет многоаспектное значение. Оно рассматривается и как основание прекращения права государственной и муниципальной собственности, и как основание возникновения права частной собственности, и как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом.

Существует мнение о том, что приватизация представляет собой определенную деятельность. Как отмечает В.П. Камышанский, «приватизация представляет собой возмездную, если иное не предусмотрено законом, организованную и целенаправленную деятельность по передаче объектов государственной и муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лиц, осуществляемую по решению и при непосредственном участии специальных органов в определенное время, в установленном порядке и формах».<sup>1</sup>

На наш взгляд, в широком смысле приватизация представляет собой деятельность, совершаемую в установленные законом сроки, порядке и формах. Однако эта деятельность приводит к изменению правоотношений собственности, то есть к определенным правовым последствиям. В связи с этим в юридической литературе возник вопрос о том, что в данном случае должно быть признано сделкой: весь процесс приватизации либо непосредственно договор, заключаемый с приобретателем имущества.

Согласно ст. 8 ГК РФ основаниями возникновения гражданских прав и обязанностей наряду с другими являются сделки, акты государственных органов и органов местного самоуправления.

В соответствии с Законом о приватизации 2001 г. процесс приватизации включает несколько этапов:

---

<sup>1</sup>Камышанский В.П. Указ. соч. – С. 72.

- 1) подача заявки на приватизацию;
- 2) принятие полномочным государственным органом или органом местного самоуправления решения о приватизации конкретного объекта;
- 3) составление и утверждение плана приватизации;
- 4) заключение с приобретателем приватизируемого предприятия (имущества) договора.

При этом сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК РФ). По мнению Д.В. Пяткова, решения об утверждении условий приватизации также следует относить к сделкам. Сделка должна быть односторонней, поскольку исходит только от полномочных органов государства или муниципальных образований и «устанавливает (изменяет, прекращает) известное конкретное правоотношение».<sup>1</sup> Данная точка зрения находит поддержку и в арбитражной практике.

Таким образом, процесс приватизации включает перечисленные этапы, которые выступают в качестве юридических фактов. Для возникновения, изменения и прекращения правоотношений собственности в процессе приватизации необходим юридический состав, который носит комплексный характер и включает как административные правоотношения (принятие государственным органом или органом местного самоуправления решения о приватизации конкретного объекта; составление и утверждение плана приватизации), так и гражданские правоотношения (заключение с приобретателем приватизируемого имущества договора).

Понятие "сделка приватизации" употребляется в п. 7 ст. 15 Закона о приватизации 2001 г. Согласно этому пункту информация о результатах сделок приватизации государственного и муниципального имущества подлежит опубликованию в средствах массовой информации в месячный срок со дня совершения указанных сделок. Обязательному опубликованию подлежит следующая информация о со-

---

<sup>1</sup>Пятков, Д.В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право, 2012. – № 10. – С.10.

вершенных сделках приватизации государственного и муниципального имущества:

- наименование имущества и иные позволяющие его индивидуализировать сведения (характеристика имущества);
- цена сделки приватизации;
- имя (наименование) покупателя.

Учитывая данный перечень, речь идет о содержании договора купли-продажи, заключаемого с приобретателем государственного и муниципального имущества.

Как отмечает Е.А. Суханов, «заключаемые в ходе приватизации сделки по приобретению в частную собственность приватизируемого имущества являются гражданско-правовыми договорами (чаще всего - договорами купли-продажи), а потому подпадают под действие общих норм гражданского права, хотя их содержание, а также порядок заключения и исполнения в изъятие из принципа свободы договоров во многом определены законом императивно».<sup>1</sup>

Е.А. Суханов затрагивает и другой важный аспект приватизации, заслуживающий отдельного рассмотрения. Так, в соответствии с п. 1 ст. 5 Закона о приватизации 2001 г. и ст. 217 ГК РФ покупателями государственного и муниципального имущества могут быть любые физические и юридические лица, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25 процентов, кроме случаев, предусмотренных ст. 25 Закона о приватизации 2001 г. Очевидно, что в этой роли не могут выступать другие публично-правовые образования. Однако согласно п. 2 ст. 30 Закона о приватизации 2001 г. объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не включенные в подлежащий приватизации имущественный комплекс унитарного пред-

---

<sup>1</sup>Гражданское право: В 4 т. Т. 2 / Отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2015. – С. 102.

приятия по основаниям, указанным в п. 1 данной статьи, подлежат передаче в муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством.

По-прежнему законодательство о приватизации государственного и муниципального имущества не может быть реализовано надлежащим образом в отсутствие ряда нормативных правовых актов. Необходимо принятие федерального закона «О государственной собственности» и внесение необходимых изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для установления тех объектов, которые могут находиться только в государственной и муниципальной собственности и не подлежат приватизации.

На наш взгляд, данные нормативные правовые акты позволят избежать возможности включения в перечень объектов, подлежащих приватизации, тех из них, которые имеют стратегически важное значение для общества и государства. Необходимо учитывать реализацию интересов публично-правовых образований в сохранении и развитии объектов государственной и муниципальной собственности, имеющих общегосударственное и местное значение.

В заключении параграфа необходимо отметить, что муниципальное имущество это основа муниципального хозяйства. С целью повышения эффективности управления муниципальной собственностью рекомендуется:

- ограничивать создание унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения;
- снижать расходы местных бюджетов на содержание унитарных предприятий;
- реорганизовывать унитарные предприятия в хозяйственные общества с возможностью привлечения стороннего капитала;
- эффективнее использовать земельные ресурсы в границах муниципальных образований с целью повышения удельного веса земельного налога и доходов от арендной платы в доходной части местных бюджетов.

## **2. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ.**

### **2.1. Разграничение государственной собственности**

В соответствии статьи 85 Закона № 131 органы местного самоуправления до 1 января 2008 года обеспечивали безвозмездную передачу в федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации находящегося на день вступления в силу главы 12 Закона № 131 муниципальной собственности имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разграничением полномочий, установленным. В переходный период до регистрации права собственности на указанное имущество федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе безвозмездно использовать указанное имущество для исполнения полномочий по предметам ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

До 1 января 2009 года органы местного самоуправления осуществляли в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или производят репрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности, не соответствующего требованиям статьи 50 Закона № 131 и не переданного в федеральную собственность.

До приведения нормативных правовых актов органов местного самоуправления в соответствие с требованиями Закона № 131 указанные акты действуют в части, не противоречащей этому закону.

Органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований являются правопреемниками органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществлявших на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных ак-

тов Российской Федерации, с даты, начиная с которой указанные органы местного самоуправления приступают к исполнению полномочий в соответствии с положениями части 5 статьи 84 Закона № 131.

Имущественные обязательства органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, возникающие в силу правопреемства, определяются передаточным (разделительным) актом. Порядок и сроки составления передаточного (разделительного) акта устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Указанный передаточный (разделительный) акт утверждается законом субъекта Российской Федерации. Правила устанавливают порядок и сроки составления органами местного самоуправления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления муниципальных образований, возникающим в силу правопреемства, в соответствии с Законом № 131.

Постановление правительства РФ от 31.12.2004 № 903 «Об утверждении правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления»<sup>1</sup> установлен порядок и сроки передачи имущества.

В целях указанных Правил под имущественными обязательствами органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, возникающими в силу правопреемства, понимается совокупность долговых обязательств муниципальных образований, включенных в объем муниципального долга в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, и кредиторская задолженность муниципальных бюджетных учреждений

Разграничение обязательств осуществляется между органами местного самоуправления муниципальных образований, осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения в периоды, установленные частями 3, 4 и 5 ста-

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства РФ, 10.01.2015. – № 2. – Ст. 161.

тьи 84 Закона № 131, и органами местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в части решения вопросов местного значения, входящих в компетенцию муниципальных образований в соответствии со статьями 14 - 16 Закона № 131.

Органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований являются правопреемниками органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществлявших на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных актов Российской Федерации, с даты, начиная с которой указанные органы местного самоуправления приступают к осуществлению полномочий в соответствии с частью 5 статьи 84 Закона № 131.

Разграничение обязательств оформляется органами местного самоуправления, выступающими от имени муниципальных образований, путем составления передаточного (разделительного) акта по разделяемым (передаваемым, принимаемым) обязательствам, определяющего имущественные обязательства органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, возникающие в силу правопреемства (далее - передаточный (разделительный) акт).

Основаниями для разграничения обязательств являются вступление в силу закона субъекта Российской Федерации об определении границы вновь образуемого муниципального образования в связи с изменением границы, преобразованием ранее образованного на этой территории муниципального образования в соответствии со статьями 12 и 13 Закона № 131., а также наличие муниципального долга и (или) кредиторской задолженности муниципальных бюджетных учреждений.

Наделение законом субъекта Российской Федерации городских, сельских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием на день, установленный в соответствии с пунктом 3 статьи 84 Закона № 131., статусом городских, сельских поселений в соответствии с пунк-

том 1 части 1 статьи 85 Федерального закона не является основанием для разграничения долговых обязательств между муниципальным районом и расположенными в его границах поселениями.

Передаточный (разделительный) акт составляется по состоянию на 1 января 2006 г., а для муниципальных образований, органы местного самоуправления которых сформированы в соответствии с положениями частей 3 и 5 статьи 84 Закона № 131 на дату, начиная с которой органы местного самоуправления приступают к осуществлению своих полномочий, и включает:

а) наименование, местонахождение и реквизиты органов местного самоуправления, выступающих от имени муниципальных образований;

б) наименование и реквизиты муниципальных правовых актов, определяющих статус органов местного самоуправления;

в) фамилию, имя и отчество должностных лиц органов местного самоуправления, осуществляющих подписание передаточного (разделительного) акта от имени муниципальных образований, а также наименование, дату и номер нормативного правового акта, устанавливающего полномочия соответствующих должностных лиц органов местного самоуправления;

г) перечень и объемы разграничиваемых (передаваемых, принимаемых) обязательств на основе данных муниципальной долговой книги и решения о местном бюджете на 2005 год, в соответствии с которыми определяются состав и стоимость обязательств по состоянию на 1 января 2006 г., а для муниципальных образований, органы местного самоуправления которых сформированы в соответствии с положениями частей 3 и 5 статьи 84 Закона № 131., на дату, начиная с которой органы местного самоуправления приступают к осуществлению своих полномочий;

д) акты (описи) инвентаризации обязательств и сверки расчетов по обязательствам, проведенной перед составлением передаточного (разделительного) акта, подтверждающие наличие, достоверность и стоимость обязательств;



е) сведения о кредиторской задолженности муниципальных бюджетных учреждений, отраженной в соответствующей отчетности и (или) подтвержденной актами сверки.

Вместе с передаточным (разделительным) актом органу местного самоуправления муниципального образования, принимающему обязательства, передаются по описи все оригиналы документов, касающихся возникновения обязательств и расчетов по ним.

При объединении муниципальных образований обязательства органов местного самоуправления каждого из них консолидируются. Консолидация обязательств оформляется в виде передаточного акта.

При разделении муниципального образования, влекущем за собой образование двух и более муниципальных образований, в том числе путем изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, разделение (передача, принятие) обязательств осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и оформляется в виде передаточного (разделительного) акта.

При разграничении обязательств могут учитываться такие критерии, как объем доходов либо расходов местного бюджета на душу населения, численность населения муниципального образования, целевое назначение заемных средств и другие.

Передаваемый (принимаемый) вновь образованным муниципальным образованием объем долговых обязательств не должен превышать требований бюджетного законодательства Российской Федерации в части установления предельного объема муниципального долга.

Задолженность муниципальных бюджетных учреждений учитывается в составе задолженности муниципальных образований, в ведении которых находятся указанные учреждения.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае наличия оснований для разграничения обязательств, предусмотренных пунктом 4

настоящих Правил, по инициативе органа местного самоуправления муниципального образования, передающего обязательства, в месячный срок со дня формирования в установленном порядке структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования создает комиссию для составления и подписания передаточного (разделительного) акта (далее - комиссия), утверждает регламент ее работы и состав.

Комиссия формируется из числа членов представительных органов соответствующих муниципальных образований (в равном количестве от каждого муниципального образования), глав соответствующих муниципальных образований, глав и должностных лиц местных администраций (исполнительно-распорядительных органов соответствующих муниципальных образований), руководителей контрольных органов соответствующих муниципальных образований и иных органов местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, уполномоченных должностных лиц кредитора и (или) получателя муниципальных гарантий, должностного лица органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, возглавляющего комиссию.

Комиссия рассматривает вопросы инвентаризации задолженности, устанавливает критерии, применяемые при разграничении обязательств, составляет проект передаточного (разделительного) акта.

Передаточный (разделительный) акт подлежит подписанию всеми членами комиссии в 2-месячный срок со дня создания комиссии, а для муниципальных образований, органы местного самоуправления которых сформированы в соответствии с положениями частей 3 и 5 статьи 84 Закона № 131, - не позднее даты, начиная с которой органы местного самоуправления приступают к осуществлению своих полномочий, и направляется в недельный срок соответствующим представительным органам муниципальных образований для согласования.

Все экземпляры передаточного (разделительного) акта имеют равную юридическую силу, и их количество должно соответствовать количеству муниципальных образований, участвующих в разграничении обязательств.

Не урегулированные органами местного самоуправления разногласия по составлению передаточного (разделительного) акта рассматриваются в судебном порядке.

Перераспределение имущества в соответствии с пунктом 3 части 1, пунктом 3 части 7, пунктом 3 части 8 статьи 85 Закона № 131. между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями производится в соответствии с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, установленным Законом № 131, другими федеральными законами, в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

До приведения иных федеральных законов в соответствие с положениями настоящего Федерального закона указанные федеральные законы действуют в части, не противоречащей Закону № 131.

## **2.2. Особенности управления жилищно – коммунальным хозяйством**

Жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав, а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями.

Граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Граждане сво-

бодны в установлении и реализации своих жилищных прав в силу договора и (или) иных предусмотренных жилищным законодательством оснований. Граждане, осуществляя жилищные права и исполняя вытекающие из жилищных отношений обязанности, не должны нарушать права, свободы и законные интересы других граждан.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе: 1) содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище; 2) используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений; 3) в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда; 4) стимулируют жилищное строительство; 5) обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда; 6) обеспечивают контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства; 7) обеспечивают контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

По мнению Пешина Н.Л. проведение реформы, называемой «дебюрократизация экономики», требует внесения изменений и дополнений в Градостроительный кодекс РФ с целью упрощения процедуры согласования и получения разре-

шительной документации; приведения законодательных актов в соответствие с федеральным законом об основах технического регулирования РФ<sup>1</sup>.

Одной из проблем, которую поднимает Усманова Р.М. это передача ведомствами социальных объектов, в частности объектов ЖКХ, на баланс органов местного самоуправления чаще всего происходит при отсутствии адекватного перетока финансовых средств на их содержание.<sup>2</sup>

Жилищный кодекс РФ<sup>3</sup> установил порядок управления многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления.

Управление многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, осуществляется путем заключения договора управления данным домом с управляющей организацией, выбираемой по результатам открытого конкурса или, если такой конкурс в соответствии с законодательством признан несостоявшимся, без проведения такого конкурса.

При непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений в таком доме договоры оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества в таком доме с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности, собственники помещений в таком доме заключают на основании решений общего собрания указанных собственников. При этом все или большинство собственников помещений в таком доме выступают в качестве одной стороны заключаемых договоров.

---

<sup>1</sup>Пешин, Н.Л. К вопросу об организации управления многоквартирными домами // Конституционное и муниципальное право, 2012. – № 5. – С. 27.

<sup>2</sup>Усманова, Р.М. Характеристика экономической основы системы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2015. – № 3. – С.33.

<sup>3</sup>Собрание законодательства РФ, 03.01.2013. – № 1 (часть 1). – Ст. 14.

Договоры холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, электро-снабжения, газоснабжения (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопления (теплоснабжения, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления) заключаются каждым собственником помещения, осуществляющим непосредственное управление многоквартирным домом, от своего имени.

На основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, осуществляющих непосредственное управление таким домом, от имени собственников помещений в таком доме в отношениях с третьими лицами вправе действовать один из собственников помещений в таком доме или иное лицо, имеющее полномочие, удостоверенное доверенностью, выданной в письменной форме ему всеми или большинством собственников помещений в таком доме.

В целях создания условий для управления многоквартирными домами органы местного самоуправления:

1) обеспечивают равные условия для деятельности управляющих организаций независимо от организационно-правовых форм;

2) могут предоставлять управляющим организациям, товариществам собственников жилья либо жилищным кооперативам или иным специализированным потребительским кооперативам бюджетные средства на капитальный ремонт многоквартирных домов;

3) содействуют повышению уровня квалификации лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, и организации обучения лиц, имеющих намерение осуществлять такую деятельность.

Органы местного самоуправления и управляющие организации обязаны предоставлять гражданам по их запросам информацию об установленных ценах и тарифах на услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов и жилых помещений в них, о размерах оплаты в соответствии с этими ценами и тарифами, об объеме, о перечне и качестве оказываемых услуг и выполняемых ра-

бот, а также о ценах и тарифах на предоставляемые коммунальные услуги и размерах оплаты этих услуг.

Необходимо отметить некоторые правовые проблемы в части управления жилищно-коммунальным хозяйством.

В частности ч. 1 ст. 36 Жилищного кодекса РФ в качестве субъектов права общей долевой собственности в многоквартирном доме закрепляет собственников помещений, а ст. 290 ГК РФ – собственников квартир, следовательно, круг субъектов ГК РФ уже. С целью решения данной коллизии представляется целесообразным внести соответствующие изменения в ГК РФ.

Следующая проблема может возникнуть, когда собственники помещений в многоквартирном жилом доме не являются стороной сделки в отношении общего имущества, и это имущество может без ведома собственников помещений незаконно отчуждаться. Считаем целесообразным, дополнить часть 1 ст. 181 ГК РФ положением о том, что срок исковой давности для третьих лиц начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права.

Далее необходимо отметить, что Жилищный кодекс РФ закрепил один из способов управления многоквартирными домами управляющей организацией. С введением в практику управления управляющих организаций имели место не добросовестной деятельности таких компаний. В связи с этим может быть предложен вариант ведения единого реестра управляющих организаций, как на уровне муниципальных образований, так и на уровне субъекта РФ, что положительно должно отразиться на качестве управляющих организаций.

С принятием нового Жилищного кодекса РФ прошло уже два года, но возникли и сохраняются коллизии между нормами жилищного права и нормами административного права. В частности нет единства терминологии. Жилищный кодекс РФ четко разделяет понятия «многоквартирный дом» и «жилой дом», а в КоАП жилые помещения, жилые дома, жилые помещения в многоквартирных домах – различные объекты правонарушений. Еще один пример: КоАП предусматривает ответственность за «переоборудование» жилых домов или жилых по-

мещений, в Жилищном кодексе используются понятия «переустройство» и «перепланировка», следовательно законодателю необходимо вносить соответствующие изменения в КоАП.

С целью наведения порядка в области эксплуатации жилищных комплексов считаем, что настало время установить административную ответственность за ненадлежащее состояние фасадов, неудовлетворительного содержания дверей, окон, экранов балконов, водосточных труб и иных архитектурных элементов.

### **2.3. Особенности управления землями муниципальных образований**

В соответствии с Земельным кодексом РФ<sup>1</sup> к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

В муниципальной собственности находятся земельные участки:

которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;

которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства РФ, 29.10.2011. – № 44. – Ст. 4147.



В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

Земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду, а также предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование в случаях, предусмотренных пунктом 1 статьи 20 Земельного кодекса РФ, и гражданам и юридическим лицам в безвозмездное срочное пользование в случаях, предусмотренных пунктом 1 статьи 24 Земельного кодекса РФ.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев:

изъятия земельных участков из оборота;

установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков;

резервирования земель для государственных или муниципальных нужд.

Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9, 10 и 11 Земельного кодекса РФ.

Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию:

- 1) без предварительного согласования мест размещения объектов;
- 2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.

2. Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со статьей 38 Земельного кодекса РФ.

Земельный участок, находящийся в муниципальной собственности, или земельный участок, государственная собственность на который не разграничена и который не предоставлен в пользование и (или) во владение гражданам или юридическим лицам, предоставляется для строительства в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, без проведения торгов лицу, с которым в установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности порядке заключен договор о развитии застроенной территории. Указанный земельный участок по выбору лица, с которым заключен договор о развитии застроенной территории, предоставляется бесплатно в собственность или в аренду. Размер арендной платы за указанный земельный участок определяется в размере земельного налога, установленного законодательством Российской Федерации за соответствующий земельный участок.

Орган местного самоуправления или в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, после утверждения документации по планировке застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, на основании заявления о предоставлении земельного участка, указанного в абзаце первом настоящего пункта, лица, заключившего с органом местного само-

управления договор о развитии застроенной территории, определяет технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, плату за подключение и принимает решение о предоставлении указанного земельного участка.

Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1) проведение работ по формированию земельного участка:

подготовка проекта границ земельного участка и установление его границ на местности;

определение разрешенного использования земельного участка;

определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (далее - плата за подключение);

принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

2) государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 70 Земельного кодекса РФ;

3) проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка. Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка;

4) подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

5. Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1) выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 Земельного кодекса РФ, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;

2) проведение работ по формированию земельного участка;

3) государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 70 Земельного кодекса РФ;

4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 Земельного кодекса РФ.

Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 29 Земельного кодекса РФ, о предоставлении земельного участка для строительства или протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов) является основанием:

1) государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования при предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование;

2) заключения договора купли-продажи и государственной регистрации права собственности покупателя на земельный участок при предоставлении земельного участка в собственность;

3) заключения договора аренды земельного участка и государственной регистрации данного договора при передаче земельного участка в аренду.

Решение об отказе в предоставлении земельного участка для строительства может быть обжаловано заявителем в суд.

В случае признания судом недействительным отказа в предоставлении земельного участка для строительства суд в своем решении обязывает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 Земельного кодекса РФ, предоставить земельный участок с указанием срока и условий его предоставления.

Предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства.

Земельные участки для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность или в аренду, а в случаях, установленных подпунктом 5 пункта 1 статьи 24 Земельного кодекса РФ, - в безвозмездное срочное пользование без предварительного согласования места размещения объекта.

Продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах, за исключением случаев, установленных подпунктом 5 пункта 1 статьи 24, пунктом 2.1 статьи 30 и пунктом 27 статьи 38.1 Земельного кодекса РФ.

Предоставление земельного участка в аренду для индивидуального жилищного строительства может осуществляться на основании заявления гражданина, заинтересованного в предоставлении земельного участка.

В двухнедельный срок со дня получения заявления гражданина о предоставлении в аренду земельного участка исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 Земельного кодекса РФ, может принять решение о проведении аукциона по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка либо опубликовать сообщение о приеме заявлений о предоставлении в аренду

такого земельного участка с указанием местоположения земельного участка, его площади, разрешенного использования в периодическом печатном издании, определяемом соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, главой муниципального образования, а также разместить сообщение о приеме указанных заявлений на официальном сайте соответственно Правительства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети «Интернет».

В случае, если по истечении месяца со дня опубликования сообщения о приеме заявлений о предоставлении в аренду земельного участка заявления не поступили, исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 Земельного кодекса РФ, принимает решение о предоставлении такого земельного участка для жилищного строительства в аренду гражданину, указанному в абзаце первом настоящего пункта. Договор аренды земельного участка подлежит заключению с указанными гражданином в двухнедельный срок после государственного кадастрового учета такого земельного участка.

Земельные участки для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, которое включает в себя подготовку документации по планировке территории, выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без предварительного согласования места размещения объекта.

Предоставление в аренду земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства осуществляется на аукционе в порядке, установленном статьей 38.2 Земельного кодекса РФ.

Арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, обязан выполнять требования, предусмотренные подпунктами 6 - 8 пункта 3 статьи 38.2 Земельного кодекса РФ.

Арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, имеет право, предусмотренное пунктом 9 статьи 22 Земельного кодекса РФ, независимо от срока договора аренды такого земельного участка. При этом к новому правообладателю переходят обязанности по выполнению требований, касающихся комплексного освоения земельного участка в целях жилищного строительства.

Арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, после утверждения в установленном порядке документации по планировке территории и государственного кадастрового учета земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования, в границах ранее предоставленного земельного участка имеет исключительное право приобрести указанные земельные участки в собственность или в аренду.

При обороте земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства, к новым правообладателям переходят обязанности по выполнению требований, предусмотренных подпунктом 8 пункта 3 статьи 38.2 Земельного кодекса РФ.

Граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с Земельным кодексом РФ.

Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Кодексом, федеральными законами.

Религиозным организациям, имеющим в собственности здания, строения, сооружения религиозного и благотворительного назначения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, эти земельные участки предоставляются в собственность бесплатно.

Религиозным организациям, имеющим в соответствии с федеральными законами на праве безвозмездного пользования здания, строения, сооружения религиозного и благотворительного назначения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, эти земельные участки предоставляются на праве безвозмездного срочного пользования на срок безвозмездного пользования этими зданиями, строениями, сооружениями.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 Земельного кодекса РФ, в двухнедельный срок со дня поступления указанного в пункте 5 статьи заявления принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно в соответствии с пунктом 2 статьи 28 Земельного кодекса РФ, а в случаях, указанных в пункте 1 статьи 20 Земельного кодекса РФ, на праве постоянного (бессрочного) пользования либо готовит проект договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора.

В случае отсутствия кадастровой карты (плана) земельного участка орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица либо по обращению предусмотренного статьей 29 Земельного кодекса РФ исполнительного органа государственной власти на основании дежурной кадастровой карты (плана), содержащей сведения о местоположении земельного участка, и градостроительной документации в месячный срок со дня поступления указанного заявления либо обращения обеспечивает изготовление кадастровой карты (плана) земельного участка и утверждает проект его границ.

Границы и размеры земельного участка определяются с учетом фактически используемой площади земельного участка в соответствии с требованиями зе-



мельного и градостроительного законодательства. Границы земельного участка устанавливаются с учетом красных линий, границ смежных земельных участков (при их наличии), естественных границ земельного участка.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 Земельного кодекса РФ, в двухнедельный срок со дня представления проекта границ земельного участка принимает решение о предоставлении этого земельного участка лицам, указанным в пункте 5 статьи, и направляет им копию решения с приложением проекта границ земельного участка.

Серьезной правовой проблемой является вопрос о передаче земельного участка собственникам многоквартирного дома. По мнению Пешина Н.Л. причиной является отсутствие четкой правовой регламентации и органы власти находятся в стадии «приступания к разработке программ по формированию земельного кадастра».<sup>1</sup>

Порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства

Аукцион по продаже земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора аренды такого земельного участка для жилищного строительства (за исключением индивидуального и малоэтажного жилищного строительства) проводится только в отношении земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет, в случае, если определены разрешенное использование такого земельного участка, основанные на результатах инженерных изысканий параметры разрешенного строительства объекта капитального строительства, а также технические условия

---

<sup>1</sup>Пешин, Н.Л. К вопросу об организации управления многоквартирными домами // Конституционное и муниципальное право, 2015. – № 5. – С.29.

подключения такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение.

Аукцион по продаже земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора аренды такого земельного участка для индивидуального и малоэтажного жилищного строительства проводится только в отношении земельного участка, прошедшего государственной кадастровый учет, в случае, если определены разрешенное использование такого земельного участка, а также технические условия подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение.

Аукцион по продаже земельного участка для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора аренды такого земельного участка является открытым по составу участников и по форме подачи заявок (далее для целей статьи - аукцион).

В качестве продавца земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка выступает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 Земельного кодекса РФ.

Продавец земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка определяет начальную цену предмета аукциона, сумму задатка и существенные условия договора, в том числе срок аренды. Начальная цена предмета аукциона (начальная цена земельного участка или начальный размер арендной платы) определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Форму и сроки подачи заявок на участие в аукционе, порядок внесения и возврата задатка, величину повышения начальной цены предмета аукциона ("шаг аукциона"). "Шаг аукциона" устанавливается в пределах от одного процента до пяти процентов начальной цены предмета аукциона.

Организатор аукциона не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона должен опубликовать извещение о проведении аукциона в периодическом печатном издании, определяемом соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, главой муниципального образования, а также разместить сообщение о проведении аукциона на официальном сайте соответственно Правительства Российской Федерации, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети "Интернет".

Извещение или сообщение о проведении аукциона должно содержать сведения: 1) об организаторе аукциона; 2) о наименовании органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявших решение о проведении аукциона, о реквизитах указанного решения; 3) о месте, дате, времени и порядке проведения аукциона; 4) о предмете аукциона, в том числе о местоположении, о площади, о границах, об обременениях земельного участка, об ограничениях его использования, о кадастровом номере, о разрешенном использовании земельного участка, о параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства, о технических условиях подключения такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и об информации о плате за подключение; 5) о начальной цене предмета аукциона (начальной цене земельного участка или начальном размере арендной платы); 6) о "шаге аукциона"; 7) о форме заявки на участие в аукционе, о порядке приема, об адресе места приема, о дате и о времени начала и окончания приема заявок на участие в аукционе; 8) о размере задатка, о порядке его внесения участниками аукциона и возврата им, о реквизитах счета для перечисления задатка; 9) о существенных условиях договора, в том числе о сроке аренды.

Организатор аукциона вправе отказаться от проведения аукциона не позднее чем за пятнадцать дней до дня проведения аукциона. Извещение об отказе в проведении аукциона публикуется организатором аукциона в течение трех дней

в периодических печатных изданиях, в которых было опубликовано извещение о проведении аукциона. Сообщение об отказе в проведении аукциона размещается на официальном сайте соответственно Правительства Российской Федерации, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети "Интернет". Организатор аукциона в течение трех дней обязан известить участников аукциона о своем отказе в проведении аукциона и вернуть участникам аукциона внесенные задатки.

Для участия в аукционе заявители представляют в установленный в извещении о проведении аукциона срок следующие документы: 1) заявка на участие в аукционе по установленной форме с указанием реквизитов счета для возврата задатка; 2) выписка из единого государственного реестра юридических лиц - для юридических лиц, выписка из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей - для индивидуальных предпринимателей, копии документов, удостоверяющих личность, - для физических лиц; 3) документы, подтверждающие внесение задатка.

Организатор аукциона не вправе требовать представление других документов Прием документов прекращается не ранее чем за пять дней до дня проведения аукциона. Один заявитель вправе подать только одну заявку на участие в аукционе. Заявка на участие в аукционе, поступившая по истечении срока ее приема, возвращается в день ее поступления заявителю.

Заявитель не допускается к участию в аукционе по следующим основаниям: 1) непредставление необходимых для участия в аукционе документов или представление недостоверных сведений; 2) непоступление задатка на счет, указанный в извещении о проведении аукциона, до дня окончания приема документов для участия в аукционе; 3) подача заявки на участие в аукционе по продаже земельного участка лицом, которое в соответствии с федеральными законами не имеет права приобретать в собственность земельные участки.

Результаты аукционов оформляются протоколом, который подписывается организатором аукциона и победителем аукциона в день проведения аукциона. Протокол о результатах аукциона составляется в двух экземплярах, один из которых передается победителю аукциона, а второй остается у организатора аукциона.

В протоколе также указываются: 1) предмет аукциона, в том числе сведения о местоположении, о площади, о границах, об обременениях земельного участка, об ограничениях его использования, о кадастровом номере, о разрешенном использовании земельного участка, об основанных на результатах инженерных изысканий параметрах разрешенного использования объекта капитального строительства и о технических условиях подключения такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения, а также о плате за подключение; 2) победитель аукциона; 3) цена приобретаемого в собственность земельного участка или размер арендной платы.

Организатор аукциона в течение трех дней со дня подписания протокола о результатах аукциона обязан возвратить задатки лицам, участвовавшим в аукционе, но не победившим в нем.

Аукцион признается не состоявшимся в случае, если: 1) в аукционе участвовали менее двух участников; 2) после трехкратного объявления начальной цены предмета аукциона ни один из участников не заявил о своем намерении приобрести предмет аукциона по начальной цене.

В случае, если аукцион признан не состоявшимся по причине, указанной в статье, единственный участник аукциона не позднее чем через десять дней после дня проведения аукциона вправе заключить договор купли-продажи или договор аренды выставленного на аукцион земельного участка, а орган государственной власти или орган местного самоуправления, по решению которых проводился аукцион, обязан заключить договор с единственным участником аукциона по начальной цене аукциона.

Организатор аукциона в случаях, если аукцион был признан несостоявшимся либо если не был заключен договор купли-продажи или договор аренды земель-

ного участка с единственным участником аукциона, вправе объявить о проведении повторного аукциона. При этом могут быть изменены условия аукциона.

Информация о результатах аукциона публикуется организатором аукциона в течение трех дней со дня подписания протокола о результатах аукциона в периодических печатных изданиях, в которых сообщалось о проведении аукциона, и размещается на официальном сайте соответственно Правительства Российской Федерации, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети "Интернет".

В заключении параграфа необходимо отметить, что серьезной правовой проблемой является вопрос о передаче земельного участка собственникам многоквартирного дома. В настоящее время органы власти еще находятся в стадии разработок программ по формированию земельного кадастра, тем самым игнорируются законные интересы товариществ собственников жилья, т.е. у них нет возможности сформировать общее имущество как единый комплекс недвижимости. Решением этой проблемы может быть только повышение ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления и ускорение процесса кадастрового учета земельных участков.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

По результатам исследования темы необходимо отметить, что теоретики и практики в области местного самоуправления, применяют понятие муниципальное хозяйство, но единой точки зрения по этому поводу нет. Нормативно это понятие так же не закреплено.

Следовательно автором было предложено под муниципальным хозяйством понимать: *совокупность муниципальных организаций, иных юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных, передаваемых государственных полномочий.*

Муниципальное имущество это основа муниципального хозяйства. С целью повышения эффективности управления муниципальной собственностью рекомендуется:

- ограничивать создание унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения;
- снижать расходы местных бюджетов на содержание унитарных предприятий;
- реорганизовывать унитарные предприятия в хозяйственные общества с возможностью привлечения стороннего капитала;
- эффективнее использовать земельные ресурсы в границах муниципальных образований с целью повышения удельного веса земельного налога и доходов от арендной платы в доходной части местных бюджетов.

Так же в процессе работы на темой выявлены отдельные правовые проблемы в части управления жилищно-коммунальным хозяйством.

В частности ч. 1 ст. 36 Жилищного кодекса РФ в качестве субъектов права общей долевой собственности в многоквартирном доме закрепляет собственников помещений, а ст. 290 ГК РФ – собственников квартир, следовательно, круг субъ-

ектов ГК РФ уже. С целью решения данной коллизии представляется целесообразным внести соответствующие изменения в ГК РФ.

Следующая проблема может возникнуть, когда собственники помещений в многоквартирном жилом доме не являются стороной сделки в отношении общего имущества, и это имущество может без ведома собственников помещений незаконно отчуждаться. Считаем целесообразным, дополнить часть 1 ст. 181 ГК РФ положением о том, что срок исковой давности для третьих лиц начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права.

Серьезной правовой проблемой является вопрос о передаче земельного участка собственникам многоквартирного дома. В настоящее время органы власти еще находятся в стадии разработок программ по формированию земельного кадастра, тем самым игнорируются законные интересы товариществ собственников жилья, т.е. у них нет возможности сформировать общее имущество как единый комплекс недвижимости. Решением этой проблемы может быть только повышение ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления и ускорение процесса кадастрового учета земельных участков.

Далее необходимо отметить, что Жилищный кодекс РФ закрепил один из способов управления многоквартирными домами управляющей организацией. С введением в практику управления управляющих организаций имели место не добросовестной деятельности таких компаний. В связи с этим может быть предложен вариант ведения единого реестра управляющих организаций, как на уровне муниципальных образований, так и на уровне субъекта РФ, что положительно должно отразиться на качестве управляющих организаций.

С принятием нового Жилищного кодекса РФ прошло уже два года, но возникли и сохраняются коллизии между нормами жилищного права и нормами административного права. В частности нет единства терминологии. Жилищный кодекс РФ четко разделяет понятия «многоквартирный дом» и «жилой дом», а в КоАП жилые помещения, жилые дома, жилые помещения в многоквартирных домах – различные объекты правонарушений. Еще один пример: КоАП преду-



смачивает ответственность за «переоборудование» жилых домов или жилых помещений, в Жилищном кодексе используются понятия «переустройство» и «перепланировка», следовательно законодателю необходимо вносить соответствующие изменения в КоАП.

С целью наведения порядка в области эксплуатации жилищных комплексов считаем, что настало время установить административную ответственность за ненадлежащее состояние фасадов, неудовлетворительного содержания дверей, окон, экранов балконов, водосточных труб и иных архитектурных элементов.

В заключении можно отметить, что в результате исследования, представленной актуальной темы выявлен целый спектр правовых и иных проблем в сфере управления муниципальным имуществом. Надеемся, что предложенные возможные варианты решений положительно отразятся на повышении эффективности управления муниципальной собственностью и в целом на осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.

### 1. Нормативно-правовые акты

1.1. «Европейская Хартия местного самоуправления» (совершено в Страсбурге 15.10.85). Ратифицирована Федеральным Собранием 11.04.98 // Собрание законодательства РФ, 2016. – № 36. – Ст. 446.

1.2. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)

1.3. Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017)

1.4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая и третья. – от 28.03.2017

1.5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от № 117- от 03.04.2017 ФЗ. – М.; Издательская группа ИНФРА-НОРМА.

1.6. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.08.2015. – № 25. – Ст. 3018.

1.7. Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2013. – № 40, – Ст. – 3822.

1.8. Федеральный закон от от 23.07.2013 N 248-ФЗ, от 24.11.2014 N 366-ФЗ) «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2014. – № 31. – Ст. 3231.

1.9. Федеральный закон от 31.12.2005 № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» // Собрание законодательства РФ, 09.01.2016. – № 1. – Ст. 16.

1.10. Федеральный закон от 29.11.2014 N 383-ФЗ «О внесении изменений в

Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // Собрание законодательства РФ, 23.08.2014, –№ 34. – Ст. 3535.

1.11. Федеральный закон от 27.12.2005 № 198-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 09.01.2016, – № 1. – Ст. 9.

1.12. Федеральный закон от 02.05.2012 N 40-ФЗ, от 25.11.2013 N 317-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 07.07.2013. – № 27 (часть 2). – Ст. 2709.

1.13. Федеральный закон от 28 декабря 2004года № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ, 03.01.2015. – № 1 (часть 1). – ст.12.

1.14. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ, 03.01.2015. – № 1 (часть 1). – Ст. 25.

1.15. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 30.12.2012 с изменениями, вступившими в силу с 01.01.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 25.07.2015. – 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

1.16. Жилищный кодекс Российской Федерации от 05.04.2013 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.01.2013. – № 1 (часть 1). – Ст. 14.

1.17. Земельный кодекс Российской Федерации от 05.04.2013 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 29.10.2011. – № 44. – Ст. 4147.

1.18. Постановление правительства РФ от 02.08.2005 № 903 «Об утверждении правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ», 10.01.2015. – № 2. – Ст. 161.

## 2. Научная и учебная литература

2.1. **Андрефф, В.** Российская приватизация: подходы и последствия // Вопросы экономики, 2014. – № 6. – 342 с.

2.2. **Венгеров, А.Б.** Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2015. – 524 с.

2.3. **Воронин, А. Г., Папин В. А., Широков А. Н.** Основы управления муниципальным хозяйством. – М.: МОНФ, 2013. – 380 с.

2.4. **Выдрин, И. В., Кокотов, А. Н.** Муниципальное право: Учебник. – М.: НОРМА, 2010. – 443 с.

2.5. **Выдрин, И. В.** Муниципальное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2014. – 270 с.

2.6. **Гаглоев, В.Ч.** Правовое регулирование экономической основы местного самоуправления в Российской Федерации : Дис канд. юрид. наук : Москва, 2013. – 211 с.

2.7. Гражданское право: В 4 т. Т. 2 / Отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2015. -793 с.

2.8. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2013. – 388 с.

2.9. **Игнатюк, Н. А., Замотаев, А. А., Павлушкин, А. В.** Муниципальное право: Учебник. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2014. – 298 с.

2.10. **Камышанский, В.П.** Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом // Закон, 2015. – № 11. – 187 с.

2.11. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. С. Е. Чаннова. – М.: ТЕИС, 2010. – 34 с.

2.12. Комментарии к Конституции РФ / Под ред. Окунькова. – М.: НОРМА, 2009. – 70 с.

2.13. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. Васильева В. И., Петровой Г. В., Пешина Н. Л. Отв. редактор Тихомиров Ю. А. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. – 41 с.

2.14. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. С. Е. Чаннова. – М.: ТЕИС, 2015. – 15 с.

2.15. **Карасев М.** Проблемы правовой квалификации средств самообложения граждан (разовых платежей граждан) с точки зрения законодательства о налогах и сборах // Финансовое право, 2013. № 4. – 331 с

2.16. **Коробкова, К.И.** Аренда государственного и муниципального имущества. Налоговый аспект // Корпоративный юрист, май 2011 – № 5. – 344 с.

2.17. **Кулик, А.** Практика регистрации прав на государственное и муниципальное имущество // Российская юстиция, февраль 2012. – № 2. – 611 с.

2.18. **Кутафин, О. Е., Фадеев, Е. И.** Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 2-е издание, переработ, и доп. – М.: Юристъ, 2010. – 321 с.

2.19. **Матвиевская, Э.Д.** Российская собственность и продолжающийся процесс приватизации.– М., 2013. – 23 с.

2.20. **Модин, Н** Муниципальный заказ – основа хозяйственной и экономической деятельности органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2011. – № 2. – 41 с.

- 2.21. **Моисеева, Е.В.** Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом // Журнал российского права, сентябрь 2016. – № 9.
- 2.22. **Мокрый, В. С.** Местное самоуправление: Пути становления и развития // Журнал Российского права, 2012. № 10.
- 2.23. **Мокрый, В.С.** Поправки позволяют учесть ситуацию, сложившуюся внутри субъекта Федерации // Муниципальная власть, 2015. № 5.
- 2.24. Налоговый кодекс РФ // Комментарий. – М.: Магистр, 2016. – 52 с.
- 2.25. **Нерсесянц, В. С.** Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М), 2011. – 524 с.
- 2.26. **Овчинников, И.** Финансы местного самоуправления: проблемы укрепления доходной базы // Хозяйство и право, 2011. № 9. – 358 с.
- 2.27. **Ожегов, С.И. и Шведова, Н.Ю.** Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковик, 2014. 1244 с.
- 2.28. **Петраков, Н.** Отношения собственности: анализ трансформации в переходной экономике // Проблемы теории и практики управления, 2015–№ 2.– 84 с.
- 2.29. **Пешин, Н.Л.** К вопросу об организации управления многоквартирными домами // Конституционное и муниципальное право, 2015. – № 5. 154 с.
- 2.30. **Писарев, А. Н.** Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2011. – 433 С.
- 2.31. **Постовой, Н. В.** Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Юриспруденция, 2010. – 402 с.
- 2.32. **Пятков, Д.В.** Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право, 2012. – № 10. – 132 с.

2.33. **Рябухин, С.Н.** Региональный аспект приватизации государственной собственности // Эко. Всероссийский экономический журнал, 2014. – № 7

2.34. **Румянцева, Е.** Оценка собственности в ходе проведения приватизации в России // Проблемы теории и практики управления, 2013. – № 1. – с. 120.

2.35. **Усманова, Р.М.** Характеристика экономической основы системы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2015. – № 3. – 168 с.

2.36. **Шаломенцева, Е.Г.** Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью // Конституционное и муниципальное право, 2011. – № 10. – 110 с.

2.37. **Шугрина, Е. М.** Муниципальное право. Учебное пособие. – Новосибирск: НГУ, 2014. – 48 с.

2.38. **Шугрина, Е. С.** Муниципальное право. Учебник. – М.: Дело, 2013. – 484 с.