

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования
«Южно – Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
в г. Нижневартовске
Кафедра «Экономика, менеджмент и право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

/Н.В. Зяблицкая/

28 мая 2021 г.

Особенности управления муниципальной собственностью в РФ

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2021.644.ВКР

Консультанты, (должность)

Руководитель работы
к.ю.н., доцент

/С.П. Кузнецов/

21 мая 2021 г.

Консультанты, (должность)

Автор работы
Обучающийся группы НвФл -525

/А.Б. Джафаров/

20 мая 2021 г.

Консультанты, (должность)

Нормоконтролер

/Н.В.Назарова/

21 мая 2021 г.

Нижневартовск 2021

АННОТАЦИЯ

Джафаров А.Б. Особенности управления муниципальной собственностью в РФ.– Нижневартовск: филиал ЮУрГУ, НвФл-525, 68 с., ил. – нет, таб. – нет, библиогр. список – 56 наим., прил. – нет, слайдов – нет.

Выпускная квалификационная работа выполнена с целью исследовать состояние правового регулирования муниципальной собственностью на современном этапе, выявить основные правовые проблемы, предложить возможные варианты решения.

В выпускной квалификационной работе определено понятие муниципальной собственности, определен порядок формирования муниципальной собственности, рассмотрены вопросы разграничения государственной собственности, особенности управления жилищно – коммунальным хозяйством, особенности управления землями муниципальных образований.

В работе исследованы полномочия органов местного самоуправления по управлению имуществом, находящимся в собственности муниципального образования, проанализированы проблемы управления муниципальной собственностью и предложены пути их решения.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ.....	7
1.1 Понятие муниципальной собственности.....	7
1.2 Содержание права муниципальной собственности.....	16
1.3 Организационная система управления муниципальной собственностью.....	26
2 ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ.....	31
2.1 Разграничение государственной собственности.....	31
2.2 Особенности управления жилищно – коммунальным хозяйством	37
2.3 Особенности управления землями муниципальных образований.....	42
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.	58
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.	61

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность 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 состояние правового регулирования муниципальной собственностью на современном этапе, выявить основные правовые проблемы, предложить возможные варианты решения.

Задачи исследования:

- определить понятие муниципальной собственности;
- определить порядок формирования муниципальной собственности;
- исследовать полномочия органов местного самоуправления по управлению имуществом, находящимся в собственности муниципального образования;
- проанализировать проблемы управления муниципальной собственностью и предложить пути их решения;
- 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, Умновой, 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 частнонаучные 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 становление и развитие института муниципальной собственности которая распределена на параграфы а именно понятие муниципальной собственности, содержание права муниципальной собственности и организационная система управлением муниципальной собственностью. Вторая особенности управления муниципальной собственностью 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 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

1.1 Понятие муниципальной собственности

Муниципальная собственность является одной из форм собственности признаваемой и защищаемой согласно ч. 2 ст. 8 Конституции РФ наряду с иными. Для России муниципальная собственность является относительно новой формой, поскольку сам институт местного самоуправления в его современном, соответствующем международным стандартам виде существует не так давно.

Европейская хартия местного самоуправления, принятая 15 октября 1985 года в Страсбурге и ратифицированная Российской Федерацией 11 апреля 1998 года, указывает на «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».¹

Согласно ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Основными отличительными признаками местного самоуправления являются масштабы территориальных образований, на которых оно осуществляется, и вопросы, которые призвано решать.

С точки зрения масштабов местное самоуправление всегда осуществляется на небольших ограниченных территориях. В соответствии с положениями

¹ Европейская хартия о местном самоуправлении (русская версия) // Серия европейских договоров № 122, Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. № 92-871-0804-8. 1990, май.

Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» оно осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения (ч. 1 ст. 10 Федерального закона). Очевидно, что муниципальные образования представляют собой локальные образования с относительно небольшим числом жителей.

С позиции решаемых вопросов местное самоуправление создается для решения вопросов местного значения, то есть вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законодательством осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (абз. 10 ст. 2 указанного Федерального закона).¹

Становление местного самоуправления является одним из главных направлений современных реформ. В федеральном законодательстве понятие муниципальной собственности, ее субъектный и объектный составы были определены еще в Законе РСФСР от 24.12.1990 г. «О собственности в РСФСР», хотя само понятие «муниципальная собственность», отдельные полномочия местных Советов в области ее формирования были закреплены в Законе РСФСР от 21.11.1990 г. «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям».

По мнению Фадеева Статья 23 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» давала основания для вывода о том что муниципальная собственность включала не только собственность административно–территориальных образований, но и собственность органов территориального общественного самоуправления (если они имели статус юридического лица).²

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2003. – №40. – Ст. 3822.

² Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 2-е издание, переработ, и доп. / О.Е. Кутафин, Е.И. Фадеев – Москва : Юристъ, 2010. – 418 с.

В статье 37 Закона РФ от 06.07.91 № 1550–1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» муниципальная собственность рассматривается как достояние населения соответствующей территории и описывается с точки зрения ее объектного состава.

Используемое российским законодательством понятие «муниципальная собственность как достояние населения» не имело четко определенного в законе юридического содержания. Данное понятие не означало, что население являлось собственником муниципального имущества: согласно Закону РСФСР «О собственности в РСФСР» собственником следовало признать район, город и входящие в них административно–территориальные образования. Из определения муниципальной собственности как достояния населения вытекало, что владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью должно осуществляться в интересах населения, при его участии и под его контролем. Распоряжение и управление муниципальной собственностью осуществлялось местными Советами и местной администрацией. Население вправе было непосредственно решать вопросы, связанные с управлением используя местный референдум.

К муниципальной собственности Закон¹ относил имущество органов местного самоуправления, средства местного бюджета, местных внебюджетных и валютных фондов, муниципальный жилищный фонд, объекты инженерной инфраструктуры. Кроме того в состав муниципальной собственности могли входить земельные участки, горные отводы, природные объекты, ценные объекты, другие финансовые активы, предприятия, а так же иное имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально культурных потребностей населения.

В соответствии с действующей Конституцией РФ² «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная,

¹ Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в российской федерации»// «Ведомости СНД и ВС РСФСР» 1991. – № 29. – Ст. 1010.

² Собрание законодательства РФ, 2009. – № 4. – Ст. 445

муниципальная и иные формы собственности». Таким образом, Конституция РФ, принятая в 1993 году, закрепила наличие муниципальной собственности и ее равноправие с другими формами собственности, а также наделила органы местного самоуправления правом на самостоятельное управление этой собственностью. Именно развитая система местного самоуправления, способная самостоятельно решать экономические, финансовые, социальные и другие вопросы на уровне своей территории, составляет основу преобразований хозяйственной жизни местного сообщества, формирования рыночной экономики, а также развития демократического общества в целом.

С принятием Федерального закона от 28.08.95 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ концепция понимания муниципальной собственности изменилась.

В указанном законе муниципальная собственность определяется как собственность муниципального образования (п. 1 ст. 1), устанавливается состав муниципальной собственности и указывается, что полномочия по отношению к муниципальной собственности реализуют органы местного самоуправления, используя полномочие управления (ст. 29).

В настоящее время базовым законодательным актом федерального уровня в сфере муниципального управления является Федеральный закон от 06.10.03 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131), который в соответствии с Конституцией РФ устанавливает общие правовые, территориальные, экономические и другие принципы организации местного самоуправления, определяет государственные гарантии его осуществления. В указанном федеральном законе приводится перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности различных типов муниципальных образований, но отсутствует определение самого понятия «муниципальная собственность». Видимо, законодатель при принятии ФЗ №131 полагал, что определение

¹ Собрание законодательства РФ, 1995. – № 35. – Ст. 3506

муниципальной собственности, содержащееся в Гражданском кодексе РФ, является исчерпывающим и не нуждается в дополнительном правовом регулировании.

В соответствии со ст. 215 ГК РФ муниципальной собственностью считается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. То есть основными признаками муниципальной собственности признаются ее вещный состав и принадлежность к муниципальному образованию. Однако при этом не учитываются содержательная сторона муниципальной собственности, ее социальная природа.

Право муниципальной собственности, как и право собственности вообще, является элементом абсолютного правоотношения. Данное право всегда принадлежит определенной общности людей, которая по отношению к нему выступает одновременно в разных правовых качествах: и как субъект права собственности, и как обязанное лицо, поскольку не может посягать на целостность муниципальной собственности. Эти отношения необходимо учитывать при определении субъектного состава муниципальной собственности.

Согласно статье 130 Конституции РФ основным субъектом такого права является население муниципального образования, владеющее, пользующееся и распоряжающееся муниципальной собственностью.

Находящееся в муниципальной собственности имущество является одним из трех элементов экономической основы местного самоуправления наряду со средствами местных бюджетов, а также имущественными правами муниципальных образований (ст. 49 ФЗ № 131).

Из статьи 215 ГК РФ, очевидно, следует, что право муниципальной собственности – это разновидность права собственности в целом. Возникает вопрос, какие же отличительные черты ему присущи.

Во-первых, владение, пользование, распоряжение имуществом, относящимся к муниципальной собственности, является полномочием органов

местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «ученые-юристы рассматривают полномочие органа как права, которые он обязан реализовать при соответствующих обстоятельствах... И в этом смысле понятие «полномочие субъекта» точнее отражает органическое единство возложенных на него прав и обязанностей»¹. Этот вывод применительно к местному самоуправлению следует также из определения местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Данный вывод показывает, что местное самоуправление обязано использовать все свои возможности для решения вопросов жизнедеятельности населения, в том числе осуществлять в этих целях право муниципальной собственности. Таким образом, осуществление права муниципальной собственности, которое и состоит в осуществлении правомочий владения, пользования и распоряжения, не только право, но и обязанность местного самоуправления.

Во-вторых, вся деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на решение вопросов местного значения. Это также следует из вышеприведенного определения местного самоуправления, которое имеет строго определенное целевое назначение – решение вопросов местного значения. Соответственно все средства, которые имеются в распоряжении, в том числе право собственности, должны использоваться для достижения данной цели. Еще одним подтверждением этого непреложного факта является ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», устанавливающая исчерпывающий перечень видов имущества, которые могут

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право. Москва, 2008. – С. 142.

находиться в собственности муниципальных образований. Как следует из ч. 1 ст. 50 указанного Федерального закона, в собственности муниципальных образований может находиться:

- имущество, предназначенное для решения установленных данным Федеральным законом вопросов местного значения;

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

- 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;

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

Частью 5 ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусмотрено, что 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, необходимого для решения вопросов местного значения, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

Таким образом, на праве собственности у муниципальных образований может находиться только имущество, предназначенное для решения задач местного самоуправления.

Учитывая, что:

1) решение вопросов, не являющихся вопросами местного значения и не переданных муниципальным образованиям федеральными законами и законами субъектов РФ, – право, а не обязанность местного самоуправления;

2) осуществление делегированных государственных полномочий в силу ст. 19 указанного Федерального закона – исключительный случай;

3) обеспечение деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений связано с решением вопросов местного значения, основная обязанность органов местного самоуправления – решение вопросов местного значения. Соответственно и право муниципальной собственности предназначено для решения вопросов местного значения муниципальных образований.

В-третьих, возможности, которые предоставляет право муниципальной собственности муниципальных образований, отличаются от возможностей, которые предоставляет право частной собственности.

Так, осуществление права муниципальной собственности в законодательстве усматривается через право хозяйственного ведения и оперативного управления. Такими правовыми возможностями не располагают ни граждане, ни юридические лица. Кроме того, практика показывает, что при реализации прав хозяйственного ведения и оперативного управления часто возникают проблемные ситуации как для самих публично-правовых образований, так и для других участников гражданского оборота.

Таким образом, возлагая на муниципальные образования обязанность осуществления права муниципальной собственности, законодатель наделяет их дополнительными возможностями по осуществлению этого субъективного права.

Очевидно, что право муниципальной собственности обладает существенной спецификой.

Подтверждением этого факта служат и особенности правового регулирования отношений муниципальной собственности. В системе указанного регулирования наряду с актами гражданского права важную роль играют законодательные акты публичного права, например Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. №145–ФЗ¹. Очевидно, что данные нормативные документы не оставляют и не должны оставлять значительного простора для усмотрения участников регулируемых ими общественных отношений.

Нормативные акты (например, Федеральные законы от 21 декабря 2001 г. № 178–ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», от 21 июля 2005 года № 94–ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») или их части, касающиеся участия в имущественных отношениях публично-правовых образований, также по большей части содержат положения, которые предписывают определенную модель поведения, не оставляя субъектам права значительного выбора.

Общественные отношения в сфере управления и распоряжения регулируются также муниципальными правовыми актами. Их принятие прямо предусмотрено п. 5 ч. 10 ст. 35, ч. 3-4 ст. 51 вышеуказанного Федерального закона.

Очевидно, что такое положение ведет к тому, что огромное значение в регулировании отношений муниципальной собственности приобретает императивный метод правового регулирования, свойственный системе публичного права.

В то же время в части, в которой на них распространяются общие положения гражданского права, муниципальные образования, являясь

¹ Собрание законодательства РФ, 1998 – № 31. – Ст. 3823.

собственниками принадлежащего им имущества, самостоятельно решают вопросы владения, пользования и распоряжения принадлежащим им имуществом. Кроме того, нормативные акты, касающиеся участия в имущественных отношениях публично–правовых образований, наряду с императивными правилами включают и отдельные диспозитивные положения. Все это позволяет говорить о комплексном императивно-диспозитивном методе при нормативном регулировании права муниципальной собственности, в котором сочетаются как императивные (преобладают), так и диспозитивные начала.

На основе проведенного исследования можно дать определение права муниципальной собственности. Итак, право муниципальной собственности – право наделенных государством полномочиями решать вопросы местного значения небольших территориально обособленных коллективов владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом в целях решения указанных вопросов.

1.2 Содержание права муниципальной собственности

В настоящее время муниципальная собственность является ресурсной основой выполнения функций местного самоуправления, служит для эффективного осуществления полномочий органами местного самоуправления и решения ключевых проблем жизнеобеспечения населения, позволяет оказывать услуги населению, получать дополнительные доходы и снижать расходы местного бюджета, способствует созданию благоприятной социальной обстановки и решению социальных задач на территории муниципальных образований.

Начиная с 1 января 2006 г. правовое регулирование состава муниципальной собственности в РФ осуществляется ФЗ № 131.

Муниципальная собственность не является разновидностью государственной собственности.

В научной литературе различие между муниципальной собственностью и государственной собственностью проводится по следующим признакам.

1. По субъекту права. Субъектом права государственной собственности является народ Российской Федерации и органы государственной власти, а субъектом права муниципальной собственности – население муниципального образования и органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти.

2. По объекту права. Объектом права государственной собственности может быть любое имущество, а объектом права муниципальной собственности – любое имущество, по составу соответствующее перечню, предусмотренному федеральным законодательством, а по целевому назначению – перечню вопросов местного значения.

3. По основаниям приобретения и прекращения права собственности. Некоторые основания приобретения и прекращения права государственной собственности не являются основаниями приобретения и прекращения права муниципальной собственности (например, национализация или международный договор).

4. По содержанию. Права собственника муниципальной собственности могут быть ограничены. Например, это относится к праву распоряжения собственностью (право распоряжения государственными дотациями, входящими в местный бюджет, ограничено государственными органами).

Процесс приватизации, начавшийся в 1991 году, привел к формированию новой структуры собственности в РФ. В Гражданском законодательстве указываются следующие виды собственности:

- государственная собственность РФ и субъектов РФ;
- муниципальная собственность;
- частная собственность;
- другие виды собственности (например, собственность общественных организаций).

Муниципалитеты принимали и принимают самое непосредственное участие во всех процессах приватизации. Органами местного самоуправления формируется по объектный состав передаваемого на муниципальный уровень имущества, разрабатываются и согласовываются планы приватизации.

По мнению Фадеева государственные программы приватизации, устанавливая обязательные для органов местного самоуправления задания по приватизации муниципальных предприятий, не учитывали, что муниципальная собственность – это не разновидность государственной, а самостоятельная форма собственности, право самостоятельного распоряжения, которой принадлежит органам местного самоуправления, а не государству.¹

Глинка считает, что «продолжение принудительной скоротечной приватизации муниципальной собственности приведет основную часть представителей малого бизнеса к экономической катастрофе, они будут не в состоянии выкупить арендуемое имущество».²

Муниципальные образования принимают в муниципальную собственность имущество ликвидируемых государственных предприятий, объекты социально-культурного назначения государственных и приватизированных предприятий. В муниципальную собственность могут переходить предоставляемое в счет погашения долга имущество должников местного бюджета, отдельные объекты в порядке наследования или дарения от юридических и физических лиц, а также объекты, признанные в установленном порядке бесхозными. Кроме того, муниципалитет может купить имущество, при условии, что в местном бюджете на это предусмотрены средства и локальным нормативно-правовым актом определен орган местного самоуправления, уполномоченный совершать подобные сделки.

С самого начала проведения экономических реформ муниципалитеты обладали значительной свободой действий в отношении муниципальной

¹ Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 2-е издание, переработ, и доп. / О.Е. Кутафин, Е.И. Фадеев – Москва : Юристъ, 2010. – 418 с.

² Глинка В.И. К вопросу о муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – №17. – С. 34.

собственности, несмотря на то, что до 1993 года испытывали со стороны государственных органов давление, направленное на создание конкурентной среды через механизм малой приватизации. Изначально степень интенсивности процессов, связанных с реформированием отношений собственности на местах, была обусловлена уровнем понимания необходимости реформ и политической волей представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Именно поэтому сегодня различные муниципальные образования существенно отличаются друг от друга по уровню экономического развития.

Разумеется, успех или неудача экономического развития, кроме качества реформирования отношений собственности, определяется и многими другими факторами, но именно создание местного частного сектора экономики является тем базисом, на котором строится муниципальная политика экономического развития. Без развитой частной собственности инструментарий привлечения инвестиций просто не к чему приложить.

Таким образом, роль муниципалитета в процессе реформирования отношений собственности невозможно переоценить. Не менее значима она и в сегодняшней повседневной практике. В настоящее время на территории любого муниципального образования располагаются объекты и действуют хозяйствующие субъекты всех вышеназванных видов собственности. Влияние муниципалитета на состояние отношений субъектов и объектов разных видов собственности может проявляться, прежде всего, через местную политику землепользования, местную налоговую политику, а также посредством принимаемых правил благоустройства и санитарного содержания территорий.

Наименьшее влияние имеет местная власть на хозяйствующие субъекты, находящиеся в государственной собственности, особенно федерального уровня. Многие из таких субъектов (воинские части, научные учреждения) освобождены от платы за землю и других налогов. Выпадающие доходы местного бюджета должны компенсироваться за счет средств федерального бюджета, но на практике этого не происходит.

И, наконец, полным комплексом прав, обязанностей и ответственности наделены муниципалитеты по отношению к муниципальной собственности.

Состояние объектов муниципальной собственности и муниципальных хозяйствующих субъектов целиком зависит от деятельности органов местного самоуправления.

Статья 12 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Пункт 1 ст. 130 Конституции гласит, что местное самоуправление обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Гражданский кодекс РФ определяет в качестве субъекта права муниципальной собственности муниципальные образования. Принадлежность муниципальной собственности муниципальным образованиям, представляющим собой публично-правовые образования обуславливает публичный характер такой собственности.

Приобретение и осуществление имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей от имени муниципальных образований возлагается исключительно на органы местного самоуправления. Для населения муниципальных образований, которое является субъектом права муниципальной собственности, такие полномочия ни Конституцией РФ, ни ГК РФ не предусмотрены.

Органы местного самоуправления могут передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам на возмездной или безвозмездной основе, отчуждать. Если на территории муниципальных образований имеются не задействованные в местном хозяйственном обороте объекты, то органы местного самоуправления могут сдавать их в аренду или продавать в целях пополнения доходной части бюджета.

Для формирования муниципальной собственности используются, во-первых, способы, предусмотренные действующим законодательством для других

видов собственности, во-вторых, – некоторые специфические для муниципальной собственности способы.

Формирование муниципальной собственности осуществляется следующими способами:

- путем взимания налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в местный бюджет, внебюджетные фонды и валютный фонд;

- путем приобретения имущества на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки, предусмотренной действующим законодательством РФ;

- путем возникновения права муниципальной собственности на имущество при разграничении государственной собственности на федеральную собственность, государственную собственность субъектов РФ и муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством РФ;

- путем передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность в порядке, устанавливаемом федеральным законом;

- путем передачи объектов государственной собственности субъекта РФ в муниципальную собственность в порядке, установленном действующим законодательством;

- путем получения имущества при разграничении муниципальной собственности между поселениями и районами;

- путем получения муниципальной собственности при объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований;

- путем возникновения права собственности на продукцию, плоды, доходы, полученные в результате использования муниципальной собственности;

- иными способами, предусмотренными действующим законодательством.

Все перечисленные способы формирования муниципальной собственности можно подразделить на административные и гражданско-правовые.

Административный способ формирования муниципальной собственности предполагает проявление воли только одной стороны – государства и реализуется при издании органом государственной власти соответствующего нормативного акта.

Первым нормативно-правовым актом, предусматривавшим использование данного способа формирования муниципальной собственности в Российской Федерации, стало Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.91 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов Москвы и Санкт–Петербурга и муниципальную собственность»¹, с изменениями и дополнениями действующее до настоящего времени. В этом документе устанавливается порядок отнесения объектов бывшей общенародной собственности к федеральной собственности, государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности по признаку функционального назначения имущественных объектов в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий органов власти различных уровней.

К объектам муниципальной собственности были отнесены:

- жилищный и нежилой фонд социально–культурного и бытового назначения;
- жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие социальные объекты;
- инженерная инфраструктура городов, городской пассажирский транспорт, объекты внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт указанных объектов;

¹ Российская газета. – 1992. – январь. – № 8

- предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, а также оптово-складские мощности, необходимые для обеспечения товарооборота;

- учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта (кроме объектов областного значения).

Указанное постановление сопровождал целый ряд подзаконных актов, определявших порядок составления пообъектных перечней (пообъектной инвентаризации) муниципального имущества и оформления, имущественных прав.

Федеральные нормативно-правовые акты по разграничению ценности и оформлению имущественных прав, дополненные многочисленными инструктивными письмами с образцами документации, необходимой для передачи и оформления данных прав, а также информационными письмами Высшего Арбитражного Суда к сложившейся практике разрешения споров по отнесению тех или иных объектов к муниципальной собственности, являются действующими и не требуют дополнительного регулирования со стороны и субъектов РФ или муниципальных органов.

В большей степени интересам местного самоуправления отвечают такие способы перехода прав на объекты собственности, как гражданско-правовые договоры и сделки, которые муниципальное образование вправе заключать с другими субъектами гражданских прав. При этом учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом.

Право муниципальной собственности прекращается:

- в случае гибели или уничтожения имущества;
- при отчуждении имущества другим лицам, в том числе при приватизации;
- при разграничении муниципальной собственности;

- в случае обращения взыскания на имущество по обязательствам муниципального образования в порядке, предусмотренном законодательством РФ или договором;

- по иным основаниям, предусмотренным законами РФ.

В пределах установленной компетенции органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления принимают решения о составе муниципальной собственности, порядке ее приобретения и отчуждения; о ведении реестров муниципальной собственности; о хранении документов, подтверждающих право муниципальной собственности; о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий, учреждений; об осуществлении контроля за эффективностью использования и сохранностью муниципальной собственности и т. п.

Установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью является исключительной компетенцией представительных органов местного самоуправления.

Распределение полномочий между органами местного самоуправления осуществляется в соответствии с Уставом муниципального образования.

После оформления права муниципальной собственности органы местного самоуправления получают право владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальным имуществом от имени муниципального образования как субъекта гражданского права.

Уполномоченные муниципальные органы на материальной базе муниципального имущества учреждают, преобразуют и ликвидируют муниципальные предприятия и учреждения, назначают и освобождают от должности их руководителей, вступают в договорные отношения с другими субъектами гражданского права, осуществляют имущественные сделки.

Указанные правоотношения (кроме приватизации муниципального имущества) регулируются ГК РФ.

Собственником муниципального имущества является муниципальное образование как субъект гражданского права. От его имени функции собственника исполняют представительные и исполнительные органы местного самоуправления, уполномоченные на то Уставом муниципального образования.

Как всякий ответственный собственник, муниципалитет обязан формировать свою имущественную политику, чтобы обеспечить:

- использование муниципального имущества в качестве инструмента экономического развития территории;
- использование имущества по целевому назначению с извлечением максимальной социальной и/или коммерческой пользы;
- поддержание имущественного комплекса в работоспособном состоянии;
- эффективную реализацию муниципального имущества, по тем или иным причинам не приносящего социальной и/или коммерческой пользы;
- приобретение (или создание) имущества, необходимого для решения социальных задач с учетом принципа разумной достаточности.

Имущественная политика реализуется через местные нормативно-правовые акты, например «О порядке управления и распоряжения муниципального имущества».

Чаще всего на практике встречаются следующие недостатки при реализации муниципальной имущественной политики:

- недостаточный контроль за использованием муниципального имущества муниципальными учреждениями и предприятиями, что обуславливает возможность несанкционированных списания и продажи имущества, сдачи помещений в аренду;
- препятствующее развитию муниципального образования искусственное сдерживание приватизации муниципальных предприятий, работающих в конкурентной среде, но не приносящих муниципалитету дохода и не несущих никаких социальных нагрузок;

- сохранение монопольного положения муниципальных предприятий в сфере ЖКХ, препятствующее эффективному использованию имущественного комплекса ЖКХ;

- отсутствие системного подхода к формированию муниципальной нормативно-правовой базы по управлению муниципальной собственностью.

1.3 Организационная система управлением муниципальной собственностью

Экономическую основу местного самоуправления наряду с имуществом находящимся в муниципальной собственности составляют средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Поэтому вопросы формирования эффективного управления и распоряжения муниципальной собственностью являются приоритетными для муниципальных образований. Для вновь созданных муниципальных образований особую актуальность приобретает проблема скорейшего и полноценного нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом. Решение проблемы создания эффективной системы управления муниципальным имуществом предполагает сосредоточение нормотворческих, организационных и управленческих усилий органов местного самоуправления на следующих основных направлениях:

- Обеспечение надлежащего учета муниципального имущества и ведение его реестра, включающего техническое, экономическое и правовое описание соответствующих объектов учета;

- Обеспечение оптимальности управленческих решений по распоряжению муниципальным имуществом, в том числе при его отчуждении, закреплении в хозяйственном ведении или оперативном управлении, передаче в пользование или доверительное управление, внесении в качестве вклада при создании

хозяйственных обществ, использования в качестве обеспечения кредитных обязательств;

- Обеспечение надлежащего содержания и эффективного использования муниципального имущества, включая меры по повышению инвестиционной привлекательности муниципальной недвижимости;

- Обеспечение эффективного контроля за сохранностью и использованием по назначению муниципального имущества.

Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений по управлению и распоряжению муниципальным имуществом должна базироваться на действующем федеральном законодательстве, регулирующем отношения собственности. В своей нормотворческой деятельности органы местного самоуправления должны опираться при этом на конституционную норму, закрепляющую их право на самостоятельное управление муниципальной собственностью. Ни федеральное законодательство, ни законодательство субъектов РФ, в административных границах которого находится муниципальное образование, не могут регламентировать непосредственно сам порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Особенности правового режима объектов муниципальной собственности, установленные гражданским законодательством и законодательством о местном самоуправлении, должны в полной мере учитываться органами местного самоуправления при определении порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом.

При разработке нормативных актов, касающихся порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, необходимо учитывать положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 № 131-ФЗ, в котором установлен порядок формирования муниципальной собственности, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

При создании правовой и организационной основы управления и распоряжения муниципальной собственностью следует обратить особое внимание на нормы, содержащиеся в главе 19 Гражданского кодекса РФ «Право хозяйственного ведения, право оперативного управления», в параграфе 4 гл. 4 ГК РФ, имеющей название «Государственные и муниципальные унитарные предприятия» и в ст. 120 ГК РФ «Учреждения». Ввиду того, что в настоящее время практически все муниципальное имущество находится либо в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий, либо в оперативном управлении муниципальных учреждений, нормы ГК РФ, определяющие правовой режим хозяйственного ведения и оперативного управления, служат нормативно-правовой основой всей системы управления муниципальной собственностью.¹

Права собственника муниципального имущества в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, исчерпывающим образом перечислены в ст. 295 ГК РФ. В статье указаны две категории прав:

1. Прав, которые собственник осуществляет в отношении своего имущества сам непосредственно:

- право на принятие решений о создании, реорганизации, ликвидации предприятия;
- право определять предмет и цели деятельности создаваемого или реорганизуемого предприятия;
- право на назначение руководителя предприятия;
- право на осуществление контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества, принадлежащего предприятию;
- право на получение части прибыли от использования находящегося в хозяйственном ведении имущества.

¹ Собрание законодательства РФ, 1994. – № 32. – Ст. 3301.

2. Права, позволяющие собственнику оказывать влияние на решения по распоряжению недвижимым имуществом, которые вправе принимать уже само предприятие.

Речь идет о праве собственника запрещать или давать согласие на совершение предприятием соответствующих сделок: купли-продажи, аренды, залога и т.д. При этом собственник вправе свое согласие обусловить определенными требованиями, например, передачи ему части арендной платы, части покупной цены. Действует при этом общее ограничение, о том, что собственник не должен злоупотреблять своими правами.

Следует признать, что законодатель довольно жестко ограничил полномочия собственника по распоряжению имуществом, находящимся в хозяйственном ведении предприятия. Фактически таких прав у собственника не имеется. Решения по распоряжению имуществом принимает исключительно само предприятие. Чтобы распорядиться этим имуществом собственнику необходимо сначала изъять его от предприятия. Наиболее реальным способом изъять имущество является ликвидация предприятия.

Принципиально важным в праве собственника муниципального имущества в отношении имущества, находящегося в оперативном управлении муниципальных учреждений, является то обстоятельство, что Гражданский кодекс прямо установил случаи правомерного принудительного изъятия имущества, закрепленного за учреждением – собственник «вправе изъять излишнее, неиспользуемое, либо используемое не по назначению имущество».

Важно отметить, что в соответствии со ст. 296 ГК РФ муниципальное образование «вправе», но не обязано изъять излишнее, неиспользуемое, либо используемое не по назначению имущество. Целесообразность изъятия определяется для каждого конкретного случая отдельно. Отсутствует такая целесообразность, например, в случаях, когда имущество по причинам временного характера учреждением не используется. В этом случае имущество более целесообразно передать в аренду заинтересованным третьим лицам. На

практике целесообразность изъятия имущества возникает лишь в случаях, когда оно либо является излишним, либо используется не по назначению. В этих случаях его обычно передают не в аренду, а закрепляют в хозяйственное ведение или оперативное управление других муниципальных организаций.

Устанавливая собственные процедуры принятия решений по распоряжению муниципальным имуществом, муниципальные образования должны в максимально возможной мере использовать конкурсные процедуры. Однако, если при приватизации муниципального имущества требования преимущественно конкурсного распоряжения имуществом были изначально заложены в императивных требованиях федерального законодательства, то при предоставлении муниципального недвижимого имущества третьим лицам во временное владение и пользование до 2 августа 1997 года (даты вступления в силу Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» №123-ФЗ) федеральное законодательство практически блокировало конкурсное предоставление имущества. Дело в том, что в соответствии с п.2.6 Государственной программы приватизации, утвержденной Указом Президента РФ от 28.12.93г. №2284 и п.4.5. Основных положений Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных указом президента РФ от 22.07.94г. №1535, арендуемые объекты нежилого фонда, полученные в аренду по конкурсу или аукциону, могли быть выкуплены арендатором за довольно умеренную плату (стоимость выкупа не превышала трех годовых арендных плат). Понятно, что перспектива выкупа объектов нежилого фонда заставляла органы местного самоуправления использовать преимущественно процедуры неконкурсного предоставления их в аренду.

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 актов 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»¹ 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

¹Собрание законодательства РФ, 10.01.2015. – № 2. – Ст. 161.

статьи 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 пунктом 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 свободны 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 разрешительной документации; приведения законодательных актов в соответствие с федеральным законом об основах технического регулирования РФ¹.

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.²

Жилищный кодекс РФ³ 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

¹Пешин, Н.Л. К вопросу об организации управления многоквартирными домами // Конституционное и муниципальное право / Н.Л. Пешин. – 2015. – № 5. – С. 27.

²Усманова, Р.М. Характеристика экономической основы системы местного самоуправления / Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. – С.33.

³Собрание законодательства РФ, 03.01.2013. – № 1 (часть 1). – Ст. 14.

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.

Договоры холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, 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 работ, 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 начинает истекать 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 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.

2.3 Особенности управления землями муниципальных образований

В соответствии с Земельным кодексом РФ¹ 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

¹Собрание законодательства РФ, 29.10.2011. – № 44. – Ст. 4147.

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.

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 самоуправления 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 указанным 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 указанных 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 земельного 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».¹

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 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 государственный 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.

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

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 троекратного 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 земельного 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 над 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 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 начинает истекать 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

предусматривает 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 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

1.3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 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 23.07.2013 № 248-ФЗ, от 24.11.2014 № 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 № 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 № 40-ФЗ, от 25.11.2013 № 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 2004 года № 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. Андреев, В. Российская приватизация: подходы и последствия / В. Андреев // Вопросы экономики, 2014. – № 6. – 342 с.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.10. Камышанский, В.П. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом / В.П. Камышанский // 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. – Москва : ТЕИС, 2010. – 34 с.

2.12. Комментарии к Конституции РФ / Под ред. Окунькова. – Москва : 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. – Москва : 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. – Москва : 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 / М. Карасев // Финансовое право. – 2013. – № 4. – 331 с

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

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

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

2.19. Матвиевская, Э.Д. Российская собственность и продолжающийся процесс приватизации. – Москва, 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. – Москва : Магистр, 2016. – 52 с.

2.25. Нерсесянц, В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – Москва : 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. – Москва : 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 / Н.Л. Пешин. – 2015. – № 5. – 154 с.

2.30. Писарев, А.Н. Муниципальное право Российской Федерации / А.Н. Писарев. – Москва, 2011. – 433 С.

2.31. Постовой, Н.В. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд. испр. и доп. / Н.В. Постовой. – Москва : Юриспруденция, 2010. – 402 с.

2.32. Пятков, Д.В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений / Д.В. Пятков. // Современное право. – 2012. – № 10. – 132 с.

2.33. Рябухин, С.Н. Региональный аспект приватизации государственной собственности / С.Н. Рябухин // Эко. Всероссийский экономический журнал, 2014. – № 7. – С. 6-8.

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

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

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

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

2.38. Шугрина, Е.С. Муниципальное право. Учебник / Е.С. Шугрина. – Москва : Дело, 2013. – 484 с.