Соломаха Дмитрий Вячеславович. Управление муниципальным имуществом и местным бюджетом как функция местного самоуправления: правовые основы и проблемы реализации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Соломаха Дмитрий Вячеславович;[Место защиты: ФГАОУВО Белгородский государственный национальный исследовательский университет], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретико-правовые основы определения функции местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом**

1. Понятие и система функций местного самоуправления: исторический аспект и современные подходы

2. Содержание и значение функции местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и финансовыми средствами

**Глава II. Имущественные и бюджетные отношения как объекты управленческой деятельности местного самоуправления**

1. Особенности объектного состава муниципального имущества, его формирования и использования как элемента экономической основы местного самоуправления

2. Местные бюджеты и особенности их формированияв целях надлежащего обеспечения решения вопросов местного значения

**Глава III. Реализация функции местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом**

1. Население муниципального образования как основной субъект осуществления функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом

2. Реализация функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом органами местного самоуправления

3. Особенности реализации функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом в различных типах муниципальных образований

Заключение 190

Список использованных источников и литературы

* [Содержание и значение функции местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и финансовыми средствами](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/upravlenie-municipalnym-imuwestvom-i-mestnym-bjudzhetom-kak-funkcija-mestnogo.html#7662381)
* [Местные бюджеты и особенности их формированияв целях надлежащего обеспечения решения вопросов местного значения](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/upravlenie-municipalnym-imuwestvom-i-mestnym-bjudzhetom-kak-funkcija-mestnogo.html#7662382)
* [Реализация функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом органами местного самоуправления](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/upravlenie-municipalnym-imuwestvom-i-mestnym-bjudzhetom-kak-funkcija-mestnogo.html#7662383)
* [Особенности реализации функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом в различных типах муниципальных образований](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/upravlenie-municipalnym-imuwestvom-i-mestnym-bjudzhetom-kak-funkcija-mestnogo.html#7662384)

**Введение к работе**

**Актуальность темы** исследования обусловлена недостаточной разработанностью проблематики правового регулирования и механизма реализации функции управления муниципальным имуществом и местным бюджетом, необходимостью выявления факторов как позитивного, так и негативного характера, влияющих на процессы управления муниципальным имуществом и местными бюджетами на современном этапе развития нашего государства.

Необходимость рассмотрения данного вопроса связана также со сложившейся в последнее время в силу воздействия целого ряда неблагоприятных факторов как внутреннего, так и внешнего характера финансово-экономической напряженностью в государстве. Сложности финансово-экономической ситуации предопределяют необходимость повышения эффективности использования всех внутренних ресурсов, находящихся в ведении субъектов публичной власти, а также оптимизации механизмов управления данными ресурсами, что должно способствовать стабилизации экономической, социальной и внутриполитической ситуации в стране. Это в полной мере относится и к проблеме совершенствования экономической, и в том числе финансовой деятельности местного самоуправления как первичного звена публичной власти государства, основной задачей которого является непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования, создание максимально комфортных и безопасных условий проживания граждан, поскольку «…во многом именно состояние местного самоуправления определяет социальное самочувствие населения и гарантированность экономической свободы граждан по месту жительства, а институты хозяйственно-экономической самоорганизации населения являются, в свою очередь, существенным фактором самостоятельного решения населением вопросов местного значения»1.

Актуальность темы диссертационной работы вызвана также произошедшими в последнее время существенными изменениями в сфере правового регулирования местного самоуправления, в том числе в связи с принятием Федерального закона от 27 мая 2014г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъек-

1 Бондарь, Н. С. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики) / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. – Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып.6. – Ростов-на-Дону: Профпресс. – 2016. – С.9.

тов Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»1. В результате данных изменений, с одной стороны, были устранены законодательные ограничения, связанные с формированием и управлением муниципальным имущественным комплексом. Однако, с другой стороны, были существенно расширены полномочия органов государственной власти субъектов РФ, связанные с возможностью регулирования ими отношений по решению вопросов местного значения, в том числе в области управления муниципальным имуществом, перераспределению данных вопросов, а также полномочий по их решению законами субъектов РФ. Во многих субъектах РФ это породило ситуацию дисбаланса экономического комплекса местного самоуправления, муниципалитеты были лишены значительной части собственных источников дохода, а бюджеты муниципальных образований начали формироваться в основном на основе субсидий из бюджетов субъектов РФ.

Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»2 установлены основные направления экономического развития регионов, основу которых составляет повышение материальной самостоятельности субъектов РФ и местного самоуправления. Данным Указом устанавливаются принципы государственной политики, одним из которых является разграничение полномочий между органами публичной власти, а также закладывается тенденция для развития механизмов и условий экономического взаимодействия участников экономических процессов.

В силу этого назрела потребность в комплексном исследовании функции местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов, как одной из основных составляющих полноценного существования местных сообществ, сбалансированного экономического и социального развития территорий муниципальных образований.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Функции органов публичной власти как основные направления их деятельности, в том числе функции местного самоуправления и связанные с ними вопросы компетенции различных видов муниципальных образований, форм и способов их осуществления рассматривали С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, К.С. Бельский,

1 Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 22. – Ст.2770. 2Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 4. – Ст. 637.

Н.С. Бондарь, Т.М Бялкина, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, В.В. Гулина,

А.А. Джагарян, В.В. Комарова, О.Е. Кутафин, Н.В. Постовой, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, В.Г. Шайхразиев, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шугрина и др.

Отдельные правовые аспекты управления муниципальным имуществом и финансами были предметом научного анализа в работах таких ученых, как: О.И. Баженова, Л.А. Велихов, Е.Л. Глазков, А.Н. Костюков, В.В. Мокрый, Л.И. Пронина, А.И. Широков, В.П. Мазолин, И.И. Овчинников и др.

Проблемам взаимосвязи различных функций местного самоуправления посвящены работы ученых: О.В. Берга, А.В. Винницкого, А.Р. Еремина, О.А. Кожевникова, А.Н. Кокотова, А.Ф. Малого, Ю.Н. Мильшина, С.Ю. Наумова, И.В. Новиковой, С.Е. Чаннова, Л.А. Чердаковой, В.А. Щепачева и др.

При анализе функций местного самоуправления автор исходил из концептуальных подходов к исследованию функций субъектов публичной власти таких представителей науки теории государства и права как М.И. Абдулаев, Л.А. Морозова, А.И. Пиголкин и др.

В последние годы тематике, связанной с экономическими и финансовыми основами местного самоуправления, были посвящены диссертационные работы: Н.П. Олиференко «Полномочия органов местного самоуправления в сфере имущественных отношений» (Москва, 2009), Д.С. Писарева «Экономическая основа местного самоуправления в городах Федерального значения: конституционно-правовой аспект (на примере города Москва» (Москва, 2010), В.В. Гулина «Функции местного самоуправления: институционально-правовое исследование» (Казань, 2013), О.В. Скорняков «Конституционно-правовое регулирование участия представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в бюджетном контроле» (Москва, 2013), С.В. Матвиенко «Экономическая основа местного самоуправления как комплексный правовой институт муниципального права Российской Федерации» (Москва, 2015).

Однако отдельных диссертационных работ, посвященных комплексному исследованию вопросов управления муниципальным имуществом и муниципальными финансами как функции местного самоуправления, ее содержанию и способам реализации, месту и роли в системе иных функций местного самоуправления, а также воздействию исследуемой функции на решение вопросов местного значения до настоящего времени не было.

**Объектом исследования**явились общественные отношения, складывающиеся в связи с реализацией субъектами местного самоуправления законода-

тельно закрепленных полномочий по управлению средствами муниципальных бюджетов, а также имуществом, находящимся в собственности муниципальных образований как самостоятельной функции местного самоуправления.

**Предмет исследования** составили нормы конституционного, муниципального, а также связанные с ними нормы иных отраслей права, регулирующие деятельность и правомочия субъектов местного самоуправления по вопросам реализации функции управления муниципальным имуществом и местным бюджетом для решения вопросов местного значения.

**Цель диссертационного исследования**заключалась в формировании системного научного представления о содержании и реализации функции управления муниципальным имуществом и бюджетом муниципального образования, выработке на этой основе рекомендаций по совершенствованию правового регулирования данной функции и практики деятельности органов местного самоуправления по ее реализации.

Для достижения заявленной цели автором были поставлены и решены следующие исследовательские **задачи:**

– проанализировано и раскрыто содержание базовых теоретических конструкций о функциях местного самоуправления как института публичной власти;

– выявлена взаимосвязь между различными функциями местного самоуправления, произведена их систематизация по определенным критериям;

– рассмотрены содержание и значение функции местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и финансовыми средствами;

– проанализирована правовая основа формирования и использования муниципального имущества, определены особенности состава имущественного комплекса муниципальных образований и порядок его использования;

– охарактеризована правовая база формирования местного бюджета, источников его доходов и направлений расходования средств;

– установлена правовая природа полномочий органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и формированию местного бюджета;

– рассмотрен состав субъектов муниципальной власти, наделенных полномочиями по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом;

– выяснены особенности реализации полномочий отдельных органов местного самоуправления, по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом, а также направления их взаимодействия в данном процессе;

– определено общее и особенное в формировании имущественного ком-

плекса и местного бюджета для различных типов муниципальных образований.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили диалектический метод научного познания, а также основанные на нем общенаучные методы (синтез, анализ, индукция, дедукция, сравнение, обобщение, классификация) и частнонаучные (историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-юридический) методы исследования.

Историко-правовой метод исследования применялся при изучении истории развития законодательства Российской Федерации, регулирующего как сам процесс формирования публичной власти на местном уровне, так и определение полномочий данных органов по реализации функции управления муниципальным имуществом и бюджетом публично-территориальных образований.

Сравнительно-правовой метод использовался при сопоставлении правовых норм нормативных правовых актов, регулирующих рассматриваемые функции местного самоуправления, в том числе муниципальных правовых актов различных муниципальных образований, в числе которых муниципальные правовые акты ряда городских округов из нескольких субъектов Российской Федераций.

Системно-структурный метод был применен при определении правовой природы муниципального имущества и средств муниципальных бюджетов, полномочий органов местного самоуправления в данной сфере.

Формально-юридический метод исследования был использован при характеристике различных субъектов, реализующих полномочия собственника муниципального имущества и местного бюджета.

Комплексное применение вышеуказанных методов научного познания способствовали изучению объекта диссертационного исследования с различных сторон во взаимосвязи и взаимодействии его элементов между собой, а также с иными функциями, реализуемыми органами местного самоуправления при решении вопросов местного значения, что позволило достичь решения поставленных целей и задач исследования.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили сложившиеся в отечественной правовой доктрине, а также иных общественных науках учения и идеи о государстве и местном самоуправлении, публичной, в том числе муниципальной власти, функциях субъектов публичной власти, предметах ведения и полномочиях органов государственной власти и местного самоуправления, основах местного самоуправления, в том числе экономической основы и ее особенностях.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составили Кон-

ституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы реализации органами местного самоуправления функции по обеспечению управления муниципальным имуществом и местным бюджетом, а также взаимосвязанные с ними вопросы.

**Эмпирической основой диссертационного исследования** стали материалы судебной практики, в том числе решения Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ, материалы правоприменительной практики органов местного самоуправления по реализации функции управления муниципальным имуществом и местным бюджетом, статистические данные органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области, других субъектов Российской Федерации, экспертные заключения, данные социологических исследований, опубликованные в средствах массовой информации, на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления.

**Научная новизна** диссертации заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея о классификации функций местного самоуправления по такому критерию, как характер (содержание) вопросов местного значения, что позволяет объединить их в рамках одного направления управленческого воздействия;

– предложено авторское определение функций местного самоуправления, обоснован вывод об их взаимосвязи и взаимозависимости;

– доказана необходимость учета особенностей реализации функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом, характерных для разных видов муниципальных образований;

– введены в научный оборот авторские трактовки населения муниципального образования как особого субъекта, обладающего определенными полномочиями в процессе управления муниципальным имуществом.

**На защиту выносятся** следующие **положения,** обладающие элементами научной новизны:

1. Комплексный подход к определению функций местного самоуправления как института публичной власти в Российской Федерации, в соответствии с которым функции представляют собой основные направления его деятельности, осу-

ществляемой населением непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления в целях достижения его главной конституционно закрепленной цели – решения вопросов местного значения. В связи с этим функции органов местного самоуправления являются производными от функций местного самоуправления как публично-властного института, и должны рассматриваться в единстве и взаимосвязи (взаимозависимости) друг с другом.

2.Классификация функций местного самоуправления по такому критерию как характер (содержание) определенных групп вопросов местного значения, объединенных в рамках одного направления деятельности субъектов местного самоуправления, в целях выявления особенностей форм, методов, способов их управленческого воздействия на соответствующую область (сферу) общественных отношений. В соответствии с данным критерием предлагается выделять административно-правовую, социально-коммунальную и экономическую функции местного самоуправления.

3. Понятие экономической функции местного самоуправления как дея  
тельности населения и органов местного самоуправления по управлению муни  
ципальным имуществом и финансовыми средствами муниципального образова  
ния, которая обеспечивает реализацию конституционно закрепленного принци  
па самостоятельности местных сообществ в решении вопросов местного значе  
ния, а также оказывает существенное влияние на качество и уровень решения  
данных вопросов.

4. Уточненное положение о том, что в муниципальной собственности может  
находиться любое имущество, предназначенное для законодательно установлен  
ных целей его использования, если при этом не нарушаются положения законода  
тельства Российской Федерации в части ограничения круга имущества, нахожде  
ние которого возможно исключительно в собственности Российской Федерации.  
Несмотря на отсутствие законодательного ограничения на нахождение в муници  
пальной собственности того или иного имущества, его состав непосредственно за  
висит от видов функций местного самоуправления, реализуемых населением, ор  
ганами местного самоуправления самостоятельно либо через создаваемые ими му  
ниципальные предприятия и учреждения.

5. Авторский вывод о том, что при определении субъектов, обладающих  
полномочиями по управлению муниципальным имуществом от имени муници  
пального образования, недостаточно руководствоваться положениями частного  
права, необходимо учитывать публично-правовую природу местного самоуправ  
ления как института публичной власти. В число субъектов, обладающих данны-

ми полномочиями, помимо органов местного самоуправления, необходимо включать население муниципального образования. В связи с этим субъектный состав непосредственного управления муниципальной собственностью представляет собой многоуровневую систему, состоящую из населения, органов местного самоуправления, их структурных подразделений, а также муниципальных организаций, в которой за каждым субъектом закреплены свойственные исключительно ему полномочия в отношении объектов муниципальной собственности. Отмечается необходимость разграничения полномочий по управлению муниципальным имуществом между органами местного самоуправления муниципального образования, учитывая при этом их исключительные полномочия, закрепленные федеральными законами.

1. Аргументация в пользу того, что институт самообложения граждан представляет собой одну из форм участия населения в решении вопросов местного значения. Предлагается в целях повышения эффективности использования данного механизма изменить юридический статус средств самообложения граждан, отнеся данные средства к добровольным пожертвованиям; предусмотреть возможность участия в нем граждан не только финансовыми средствами, но и путем личного трудового участия.
2. Выявленная взаимосвязь перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения между различными видами муниципальных образований и обоснованная неизбежность последующего перераспределения имущественного комплекса и средств местных бюджетов. Учитывая законодательно установленную возможность органов государственной власти субъектов РФ в одностороннем порядке принимать решения о перераспределении полномочий по решению вопросов местного значения, считаем необходимым закрепить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» критерии такого перераспределения, отнеся к ним, в том числе, отрицательную оценку со стороны населения эффективности деятельности органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Кроме того, необходимо обязательное согласование вопросов перераспределения полномочий с представительными органами муниципальных образований.
3. Обоснование специфики форм и способов реализации функции местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом в зависимости от особенностей территориальной организации мест-

ного самоуправления. В различных видах (типах) муниципальных образований могут быть созданы одноуровневая или двухуровневая системы управления.

9. Предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), направленные на устранение выявленных в ходе исследования проблем реализации функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом:

9.1. На основе изучения нормативных правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих порядок использования муниципального жилищного фонда для коммерческого найма, предлагается дополнить статью 50 данного закона новой частью следующего содержания:

«В случае временной невозможности использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, для решения вопросов местного значения или иных целей, установленных частью 1 настоящей статьи, данное имущество может быть использовано органами местного самоуправления в коммерческих целях, без его отчуждения из муниципальной собственности, в сроки и порядке, установленные представительным органом данного муниципального образования. Средства, полученные органами местного самоуправления в результате коммерческого использования муниципального имущества, в полном объеме зачисляются в доходную часть бюджета муниципального образования, как неналоговые поступления».

9.2. Дополнить статью 28 Федерального закона № 131-ФЗ новой частью следующего содержания: «Нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие вопросы организации, проведения и официального опубликования результатов публичных слушаний по вопросам местного значения, могут устанавливать обязанность лиц – инициаторов проведения публичных слушаний по финансовому обеспечению данных мероприятий».

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования, обоснована тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о содержании и основных параметрах функциональной характеристики местного самоуправления;

– изложена система аргументов, обосновывающихкомплексный подход к определению функций местного самоуправления; классификацию функций местного самоуправления с учтом характера (содержания) определенных групп вопросов местного значения;

– изучены особенности формирования муниципального имущества и местного бюджета в современных условиях российского местного самоуправления;

– раскрыта специфика реализации функции управления муниципальным имуществом и местным бюджетом различными субъектами местного самоуправления;

– сформированы выводы о целесообразности дальнейшего развития законодательства в сфере деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в реализации полномочий по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом, что обеспечило получение новых результатов по теме диссертационного исследования.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что **с**формулированные в нм выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой деятельности органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления; в практической деятельности органов государственной и муниципальной власти, судов общей юрисдикции, арбитражных судов; в правоприменительной практике депутатов представительных органов, государственных и муниципальных служащих.

Основные положения также могут быть использованы в учебном процессе, разработке учебных программ, проведении занятий по курсам «Муниципальное право», «Конституционное право», «Компетенция органов местного самоуправления».

**Степень достоверности** результатов проведнного исследования подтверждается применением известных в юридической науке методов исследования; изучением обширного перечня нормативных источников, а также апробированных авторитетных научных работ, отражающих теоретические и практические проблемы экономической основы местного самоуправления; анализом судебной и иной правоприменительной практики; использованием официальных статистических данных и известных официально проверенных фактов; внутренней непротиворечивостью сделанных выводов.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры конституционного права России и зарубежных стран ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Основные положения, выводы, предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, нашли свое отражение в научных публикациях автора в журналах, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах; выступлениях на научно-практических конференциях, проводимых юридическим фа-

культетом Воронежского государственного университета; были использованы автором в процессе подготовки ряда проектов законов Воронежской области в составе рабочих групп, а также нормативных правовых актов органов местного самоуправления городского округа г. Воронеж; в практической деятельности на должности начальника отдела финансового контроля в сфере городского хозяйства и заместителя руководителя управления жилищных отношений администрации городского округа город Воронеж.

**Структура диссертации** обусловлена целью, задачами и логикой проведенного исследования и состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка использованных правовых источников и специальной литературы, приложений.

## Содержание и значение функции местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и финансовыми средствами

Само понятие «функция» происходит от латинского слова «functio» – исполнение, обязанность, круг деятельности. Сфера применения данного термина исключительно широка, так как каждое явление и предмет имеют свое функциональное назначение. В современной правовой науке уделено достаточно большое внимание изучению и определению функций государства, публичной власти и элементам системы управления в целом. Так, Г.В. Атаманчук дает следующее определение функции управления «... – это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие на управляемые явление, отношения, состояния, на которое данные явления отношения и состояния реагируют и которое они воспринимают»

А.С. Пиголкин, давая определение функций органов власти, указывает, что органы государства осуществляют свою деятельность в пределах законодательно установленных полномочий, при этом роль и место каждого органа в механизме государственного управления связанны с правовым статусом данного органа2. Также автор указывает, что функции государства изменчивы и зависят от целей и задач, стоящих перед государством на конкретном этапе развития.

Л.А. Морозова определяет функции государства как особый механизм государственного воздействия на общественные процессы и отношения, определяющие главные направления его деятельности по управлению обществом3.

Значительное внимание функциям управления уделяется в науке административного права. К примеру, Ю.Н. Старилов, характеризуя сущность управ юридическое образование, 2010. - С. 86. ленческого воздействия посредством реализации компетенции исполнительной власти, указывает, что сущность функции определяется посредством анализа результатов, достигнутых при ее реализации1. Рассматривая систему функций, он выделяет основные функции управления, свойственные всем звеньям публичной власти, в числе которых отдельно выделена социально-экономическая функция, которая по своей сути является обеспечительной и направлена обеспечение благосостояния населения и удовлетворения публичных интересов.

Вопрос о функциях органов публичной власти является важным и актуальным на всех этапах ее развития. Местное самоуправление как относительно новый институт публичной власти в Российской Федерации также нуждается в исследовании с точки зрения его функционально-целевой характеристики.

Рассматривая функции местного самоуправления, необходимо дать определение функций государства (как публичного института), в структуре которого, реализуются функции его субъектов. Единство и взаимосвязь данных институтов, неоднократно указывалось в работах ученых. Так, К.Ф. Шеремет указывал, что местное самоуправление есть «элемент государственности »2. Е.С. Шугрина подчеркивает: «Будучи разновидностью публичной власти, муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти. Именно это позволяет рассматривать и муниципальную, и государственную власть в качестве разновидностей публичной власти»3.

Учитывая ведущее положение государственной власти в данной системе, функционирование остальных публичных институтов, происходит в рамках единого правового и экономического пространства, установленного ею. Необходимо отметить, что в системе современных функций государства, экономическая функция носит первичный характер и воздействует как на внешние, так и на внутренние направления деятельности публичной власти.

Основываясь на единых принципах, а также имея единые цели и задачи, органы публичной власти реализуют самостоятельные, свойственные только им полномочия. Так, реализуя экономическую функцию, органы государственной власти обеспечивают создание единой правовой основы для принятия экономических решений, определяют единую бюджетно-налоговую и кредитно-денежную политику, гарантируют минимальную заработную плату, а также иные социальные выплаты1. Схожую классификацию функций государства в экономической сфере дает Е.Г. Ясин, при этом включая в указанную функцию обеспечение обороны страны, защиту природы и экологическую безопасность2, которые, по нашему мнению, являются самостоятельными функциями. Органы государственной власти субъектов РФ, по сути, призваны обеспечить реализацию единой государственной политики, в том числе и в сфере экономики. Как справедливо указывает Е.А. Бондарева, Конституция России 1993 года предоставила всем субъектам Федерации возможность самостоятельного регулирования вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также вопросов находящихся в исключительной компетенции регионов3. Таким образом, органы государственной власти субъектов РФ призваны обеспечить развитие территорий с учетом их территориальных, исторических, географических и иных особенностей.

Особенности функций местного самоуправления лучше раскрывать, используя метод исторического анализа развития местной власти в нашем государстве. Поэтому обратимся к рассмотрению функций, которые осуществляли прежде местные Советы.

## Местные бюджеты и особенности их формированияв целях надлежащего обеспечения решения вопросов местного значения

Следует отметить, что введение в правовое поле понятия «органы местного самоуправления» в том понимании и с теми полномочиями, которые заложены в данный термин в настоящее время, повлекло за собой необходимость более точного определения правового института муниципального имущества и муниципальной собственности. Исходя из правовой дефиниции муниципальной собственности, закрепленной в статье 215 Гражданского кодекса РФ, можно сделать вывод о том, что правовое определение муниципальной собственности в законодательстве дано через призму муниципального имущества. Подобную позицию в раскрытии понятия муниципальной собственности через определение муниципального имущества разделяет М.В. Аникина, отмечая, данные, что в ряде случаев определения не тождественны2.Однако используемый в законодательстве термин «имущество» широк и может включать в себя различные виды объектов.

Вопрос структуры, способов формирования и использования имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, непосредственно связан с полномочиями органов местного самоуправления, реализуемыми в том или ином типе публичных образований, а также зависит от объема вопросов местного значения, отнесенных к компетенции различных муниципальных образований.

Формирование муниципального имущества как части экономической основы местного самоуправления тесно связано с общеэкономическими преобразованиями в Российской Федерации, которые проводились в начале 1990-х годов. На начальном этапе экономических реформ их нормативная база была весьма бедной. В основном для проведения мероприятий по развитию рыночных отношений использовалось прежнее союзное, и только зарождающееся новое российское законодательство (Закон РСФСР от 24 декабря 1990г. № 443-1 «О собственности в РСФСР»1, Закон РСФСР от 25 декабря 1990г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности»2, Закон РСФСР от 21 ноября 1990г. N 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям»3).

Создание стабильной правовой основы, регулирующей экономическую деятельность, повлияло, безусловно, и на сферу муниципального управления. В этом плане особо надо выделить Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон от 21 декабря 2001г. «О приватизации государственного и муниципального имущества»4. На уровне субъектов РФ также были приняты соответствующие нормативные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления, в том числе и по вопросам формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью5.

По мнению В.П. Мазолина, правовое регулирование отношений собственности носит комплексный, многоотраслевой характер. При этом именно конституционный уровень регулирования соответствующих отношений призван отразить наиболее важные, сущностные характеристики признаваемых государством и пользующихся всеми способами правовой защиты форм собственности. Конституционный институт собственности является базисом нормального и эффективного функционирования рыночной экономики6.

Процесс формирования муниципального имущества осуществляется по нескольким направлениям. Одно из них основывается на нормах федерального законодательства о перераспределении имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления по принципу необходимости использования того или иного вида имущества для решения вопросов, отнесенных к компетенции соответствующих органов пуб . личной власти. Это можно назвать административно-правовым способом формирования муниципального имущества, осуществляемого путем принятия решений органами публичной власти, в том числе решениями судов.

Вторым направлением формирования муниципального имущества является приобретение такового по правилам, предусмотренным гражданским законодательством РФ (гражданско-правовые способы).

На первоначальном этапе формирования муниципальной собственности преобладали административно-правовые способы, прежде всего, передача имущества государством в собственность местных органов власти в результате разграничения государственной собственности и передачи государственных полномочий муниципальным властям.

Первым этапом распределения государственной собственности и закреплением ее за органами местного самоуправления стало принятие Постановления Верховного Совета РФ от 27.12.1991г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальной собственности»1. Данным нормативным правовым актом были заложены основы распределения общегосударственной публичной собственности между органами публичной власти в целом.

## Реализация функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом органами местного самоуправления

Приватизация муниципального имущества является одним из основных источников поступления неналоговых доходов в бюджет муниципальных образований. Основу данного вида деятельности местного самоуправления составляют нормы федерального законодательства, регулирующие как сам механизм приватизации, так и обязанность органов местного самоуправления передать права собственности на муниципальное имущество в порядке приватизации физическим и юридическим лицам. Как следует из положений Федерального закона от 21.12.2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», отчуждение муниципальной собственности возможно только на возмездной основе1. В особом, установленном Законом РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федера-ции»2 порядке осуществляется приватизация жилых помещений муниципального жилищного фонда.

Доходы от использования муниципального жилищного фонда. Как уже отмечалось выше, жилые помещения, находящиеся в муниципальной собственности, передаются гражданам по договорам социального найма, найма жилищного фонда социального использования либо специализированного найма. По своей сути данные договоры являются возмездными, плата за использование муниципальных жилых помещений перечисляется в бюджет муниципального образования и является его доходной частью.

Рассматривая функцию местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом, по нашему мнению, целесообразно именно на данном источнике доходов муниципальных образований проанализировать взаимосвязь между объемом муниципального имущества и доходами местных бюджетов. В отличии от иных источников неналоговых доходов, плата за наем муниципальных жилых помещений устанавливается представительными органами местного самоуправления, является единой для всех муниципальных помещений, вне зависимости от их территориального расположения и корректируется коэффициентами, устанавливаемыми в зависимости от благоустроенности жилых помещений. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики в Российской Федерации сложилась устойчивая тенденция к снижению объема муниципального жилищного фонда. Так, в 2000 году городской жилищный фонд, находящийся в собственности муниципальных образований, составлял 673 миллиона кв.м., в 2010 году его площадь сократилась до 256 миллионов кв.м., а к 2014 году составила 201 миллион кв.м1. Рассмотрев данные, сформированные на уровне федеральной службы, целесообразно привести данные статистической выборки по городским округам Центрального Федерального округа: - Липецкая область: в 2005 году в собственности муниципальных образований находилось 4160,9, тыс. кв.м жилья, в 2012 году данная площадь сократилась до 1971,4 тыс. кв.м, а 2015 году площадь муниципального жилищного фонда составила 1571,9 тыс. кв.м2; - Ярославская область: в 2011 году муниципальный жилищный фонд составлял 5127 тыс. м.кв., из которых площадь жилищного фонда в городских округах 4386 тыс. м.кв., в 2013 году его площадь оставила 4808 тыс. м.кв. (4211 тыс. м.кв.), а в 2015 году площадь муниципального жилищного фонда городских округов составила 3420 тыс. м.кв. (2913 тыс.м.кв.)3. - Орловская область: объем муниципального жилищного фонда в 2010 году составлял 1701,2 тыс. м.кв., из которых муниципальный жилищный фонд городских округов составлял 1262,4 тыс. м.кв., в 2012 году данный жилищный фонд составлял 1536,3 тыс. м.кв. (1109 тыс. м.кв.), в 2015 году площадь муниципального жилищного фонда составила 938 тыс. м.кв., из которых в собственности муници пальных образований городских округов находилось 623,8 тыс. м.кв.1

Уменьшение объема жилищного фонда, находящегося в собственности местного самоуправления, повлекло за собой изменение показателей поступления денежных средств в бюджеты муниципальных образований. При этом в ряде городских округов органами публичной власти были приняты решения об увеличении базовой ставки платы за «наем», что обеспечило поступление дополнительных средств в бюджеты муниципальных образований. Следует подчеркнуть, что данный финансовый результат стал возможен только в городских округах, где плата за наем была низкой и не индексировалась длительное время. Так, решением городской Думы города Калуга от 16.07.2008 года №113 была установлена плата за наем муниципального жилищного фонда в размере 1,5 руб. за м.кв.2, в настоящее время решением представительного органа местного самоуправления ставка платы за наем муниципального жилищного фонда увеличена до 7 рублей 22 копеек, при этом доход от использования муниципального имущества составил более 7,5 млн. руб.3, что превысило установленные плановые назначения муниципального бюджета.

Также примером взаимосвязи тарифной политики и объемов муниципального жилищного фонда может являться городской округ город Воронеж. В 2014 году площадь жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности городского округа город Воронеж, составляла около 8,5 млн. кв.м,, плата за наем муниципальных жилых помещений равнялась 2,70 рублям за кв.м.4

## Особенности реализации функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом в различных типах муниципальных образований

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет семь видов (типов) муниципальных образований в Российской Федерации, исходя из особенностей населенных пунктов и территорий, на основе которых они созданы: городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, внутригородские территории городов федерального значения. В целях выявления особенностей реализации функции управления муниципальным имуществом и местным бюджетом в отдельных типах муниципальных образований необходимо их подразделение (классификация) по различным критериям.

1. Муниципальные образования могут быть разделены на муници пальные образования первичного и второго (высшего) уровня.

Характерной чертой двухуровневой системы местного самоуправления является территориальная обособленность муниципальных образований первого уровня в границах объединяющего муниципального образования второго уровня, при этом местное самоуправление первого уровня обладает всеми законодательно закрепленными полномочиями в отношении муниципальной собственности и местного бюджета, сохранения обязанности по решению законодательно закрепленных вопросов местного значения. Отношения между субъектами данной системы строятся на принципах межмуниципального сотрудничества. Данная конструкция взаимодействия муниципальных образований неоднократно являлась предметом исследования в современной правовой науке и получила различные оценки. К примеру, Н.Л. Пешин указывал, что нормы права, создающие и регулирующие двухуровневую систему местного самоуправления, по своей сути являются правильными и логичными1. Давая оценку двухуровневой системе местного самоуправления, ЕС. Шугрина говорит о наибольшем соответствии поселенческой модели управления сути местного самоуправления, а Н.В. Постовой утверждает, что создание муниципальных районов по своей сути нецелесообразно, указывая причиной этому большую территориальную протяженность муниципальных районов2.

Вступление в законную силу Федерального Закона № 131-ФЗ закрепило основы двухуровневой модели местного самоуправления в Российской Федерации, распространив ее на взаимоотношения между муниципальными образованиями, созданными в форме муниципальных районов и расположенных в их границах городских и сельских поселений. Дальнейшее развитие данная модель организации местного самоуправления получила в связи с принятием Федерального закона от 27.05.2014 года №136-ФЗ, которым были введены в правовое поле такие новые формы муниципальных образований как городской округ с внутригородским делением и район городского округа с внутригородским делением. Следует отметить, что, приняв решение о возможном формировании двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах, федеральный законодатель оставил право принятия решения о реализации данной модели за органами государственной власти субъектов РФ, исключив из этого процесса население муниципального образования как единственный источник муниципальной власти.

Появление данных новых видов муниципальных образований стало предметом спора в науке муниципального права, участие в котором приняли также представители муниципальных образований и государственных управленческих структур. Так, Т.М. Бялкина в своей работе указала на допустимость двухуровневой модели местного самоуправления в городах федерального значения, в то же время, отметив отсутствие необходимости применения данной практики в остальных крупных городах1. И.В. Ирхин говорит о невозможности выработки эффективной системы управления структурой, изначально созданной без учета какого-либо деления2. Н.С. Тимофеев указывает на трансформацию данного института и его преобразование из социально-общественного в экономико-политическую организацию местных сообществ, базирующихся на «государственном усмотрении», что в конечном итоге потребует усиления государственного воздействия3.

Нововведения, внесенные Федеральным Законом № 136-ФЗ, в большей степени закрепили двухуровневую систему местного самоуправления, установив, что вопросы местного значения, не закрепленные за органами местного самоуправления сельского поселения, решаются органами местного самоуправления муниципального района. Подобная позиция законодателя прослеживается и в отношениях между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и его внутригородскими районами. Структура взаимоотношений между муниципальными образованиями, основанная на реализации полномочий по межмуниципальному сотрудничеству, а также ее положительные и отрицательные стороны будут рассмотрены нами далее.

2. Муниципальные образования поселенческого и территориального ти па. К числу первых относятся сельские и городские поселения, в том числе го родские округа, включая городские округа с внутригородскими районами (посе ленческий тип). Муниципальные образования территориального типа – это муни ципальные районы, внутригородские районы городского округа с внутригород ским делением, внутригородские территории города федерального значения.