Голованов Кирилл Павлович. Правовое регулирование экономической деятельности муницпальных образований в российской федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Голованов Кирилл Павлович;[Место защиты: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования "Российский университет дружбы народов"].- Москва, 2015.- 200 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**I. Теоретико-правовые основы экономической деятельности муниципальных образований Российской Федерации**

1. Экономическая деятельность муниципальных образований: сущность, понятие, форма стр.18

2. Правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе развития стр.37

**II. Формы осуществления экономической деятельности муниципальными образованиями в Российской Федерации на современном этапе**

1. Анализ экономической деятельности муниципальных образований в отношениях собственности стр.52

2. Анализ экономической деятельности муниципальных образований в бюджетных отношениях Российской Федерации стр.77

3. Анализ экономической деятельности муниципальных образований по распоряжению имущественными правами стр.104

**III. Основные направления совершенствования законодательства в области экономической деятельности муниципальных образований Российской Федерации**

1. Основные направления совершенствования законодательства в отношениях собственности стр. 128

2. Основные направления совершенствования законодательства в бюджетных отношениях и при распоряжении имущественными правами стр. 143

Заключение стр.163

Приложение №1 стр.171

Приложение №2 стр. 176

Библиографический список

## Правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе развития

В результате проводимых в Российской Федерации в последние два десятилетия либеральных реформ, роль муниципальных образований в экономике страны существенным образом возросла.

Меры по либерализации экономики, введению демократических принципов, наделению отдельных политико-правовых образований правами собственности на имущество были обусловлены требованиями современного времени. Не являются исключением и муниципальные образования. Наделение подобными правами муниципальных образований с ориентацией на социальные цели порождает определенный вид хозяйственной деятельности, который принято называть экономической.

В Федеральном законе Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 г. (далее - № 131-ФЗ) экономическая основа местного самоуправления определила базисный фундамент для экономической деятельности.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 49 указанного закона: «Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований»5.

Представляется, что легальное определение экономической основы местного самоуправления формирует состав материальных прав муниципальных образований на определенное имущество, но не дает определения экономической основы в широком смысле.

5 Федеральный закон от 06.10.2003 г., 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //КонсультантПлюс. В современной отечественной научной литературе исследованию понятия «экономическая основа местного самоуправления» уделяется большой интерес среди ведущих ученых.

Так, по мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева «Экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и управлением муниципальной собственностью, средствами местных бюджетов, а также реализацией имущественных прав муниципальных образований»6.

Российские ученые А.С. Прудников и М.С. Трофимов экономическую основу местного самоуправления предлагают рассматривать в узком и широком смыслах.

В узком смысле определение экономической основы местного самоуправления совпадает с легальным определением в Федеральном законе №131-Ф3. В широком смысле экономическая основа местного самоуправления представлена через муниципальную собственность, а также через государственную собственность, которая была передана в управление муниципальным органам, а также в соответствии с законом иная собственность, предназначенная для удовлетворения социальных потребностей населения .

С.Н. Братановский трактует экономическую основу местного самоуправления как «совокупность материальных ресурсов, необходимых для выполнения задач и функций местного самоуправления.... ». В соответствии с определением ведущего российского ученого в области муниципального права Н.В. Постового экономическая основа 6 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: г. М.: издательство Проспект: С. Прудникова А.С; Трофимова М.С. Местное самоуправления и муниципальное управление: г. М.: издательство Юнити-Дана, Закон и право: 2010: С. 116. Братановский С.Н. Основы местного самоуправления. Курс лекций: Учебное пособие: г. М.: издательство

Юнити-Дана, Закон и право: С. 41-42. местного самоуправления9 - это совокупность отношений, которые складываются в связи с деятельностью жителей, проживающих в пределах муниципального образования, и органов местного самоуправления.

Данная деятельность связана с формированием, управлением, владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью, осуществлением налоговой и финансовой политики в целях решения задач местного самоуправления, регулируемая нормами права10.

В трудах российских ученых можно встретить и такую формулировку как финансово-экономическая основа местного самоуправления.

Так, по мнению российских правоведов О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева финансово-экономическая основа - это «совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные:

Так, по мнению Д.А. Писарева - экономическая основа местного самоуправления - это закреплённые в нормативных актах и объективно обусловленные направления деятельности местного самоуправления, которые подразумевают владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, а также объектами муниципальной собственности, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Н.В. Такалаев предлагает определять экономическую основу местного самоуправления как совокупность регулируемых нормами права отношений, складывающихся в результате деятельности жителей, проживающих в пределах муниципального образования, органов и должностных лиц местного самоуправления, по формированию, управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, осуществлению налоговой и финансовой политики в целях решений задач местного самоуправления.

Взаимосвязь объектов, включенных в состав экономической основы местного самоуправления, в процессе реализации задач местного самоуправления организован в виде системы отношений, которую принято называть экономикой. В современной отечественной научной литературе принято разделять понятие экономика на общенаучное и специальное, как имеющее отношение к определенной отрасли.

## Анализ экономической деятельности муниципальных образований в бюджетных отношениях Российской Федерации

В качестве отдельных полномочий муниципальным образованиям может быть передано право заключения договоров доверительного управления для управления имуществом физических лиц, относящихся к категориям несовершеннолетних и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет .

При изъятии и изменении целевого назначения земельных участков муниципальные образования выступают субъектами отношений по проведению мероприятий, связанных с изъятием земельных участков, а также, в определенных случаях, стороной в договоре о выкупе жилого помещения в связи с изъятием земельного участка для муниципальных нужд, если на изымаемом земельном участке расположено жилое здание.

Изъятие земельных участков, на сегодняшний день обуславливается, в основном, необходимостью проведения крупных мероприятий.

Так, примером могут служить Зимние олимпийские игры 2014 в городе Сочи, Чемпионат мира по футболу FIFA 2018 г., организацией встреч глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества», присоединением новых территорий к городу Москва и другие.

По нашему мнению, особое внимание привлекает тенденция к принятию нормативно-правовых актов по случаю проведения каждого мероприятия и отсутствие единого нормативно-правового акта, регулирующего отношения по изъятию земельных участков.

Представляется, существует необходимость совершенствования законодательства в этой области, речь о которой пойдет в третьей главе.

В соответствии с п.п. 1,2. ст. 40 Конституции Российской Федерации от 12.12. 1993 г.: принадлежащего городу Москве на праве собственности, в доверительное управление», «Положением об организации контроля за деятельностью доверительных управляющих по управлению переданным им имуществом города Москвы»// КонсультантПлюс.

«Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленным законом нормами».

Жилищный кодекс Российской Федерации в п.2 ст. 49 определяет, что по договору социального найма жилое помещение может быть предоставлено малоимущим гражданам нуждающимися в жилом помещении. жилые помещения по договору социального найма .

Распоряжение жилищным фондом муниципальными образованиями обусловлено необходимостью выполнения социально-экономических задач связанных с поддержкой населения. Именно в этих отношения проявляется публично-правовая природа муниципальных образований.

В процессе осуществления экономической деятельности муниципальные образования при распоряжении жилищным фондом выступают стороной в договоре социального найма жилого помещения или договора найма жилого помещения.

Одной из форм управления муниципальной собственностью является деятельность по созданию муниципальных унитарных предприятий и автономных учреждений.

В обоих случая создание предприятий обусловлено внутренними потребностями муниципального образования. При создании, указанных организаций муниципальные образования передают на праве хозяйственного или оперативного управления определенное имущество, необходимое для осуществления уставной деятельности.

Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г., 188-ФЗ // КонсультантПлюс. Российский ученый И.Ю. Синдеева отмечает, что «государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям для выполнения ими определенных функций передаётся имущество публично-правовых образований, включая федеральные энергетические системы, территории государственных природных заповедников, музейные предметы и музейные коллекции, не в собственность и не в аренду». При этом отмечает, что «количество государственных и муниципальных предприятий и учреждений с девяностых годов двадцатого века не сокращается, а напротив - растёт»104.

Представляется, что подобная тенденция не случайна и является необходимой мерой. Она обуславливается необходимостью оказания муниципальных услуг, удовлетворения внутренних потребностей муниципального образования.

На сегодняшний день, процесс управления муниципальной собственностью при создании предприятий можно представить в два основных этапа.

Первый этап - принятие решения представительным органом муниципального образования о создании предприятия, определении направлений его деятельности и утверждение устава.

Второй этап - принятие решения представительным органом муниципального образования, о выделении создаваемому учреждению необходимого для его деятельности имущества.

Таким образом, по итогам рассмотрения вопроса: «Анализ экономической деятельности муниципальных образований Российской Федерации в отношениях собственности»: 1. Определены: - шесть основных групп отношений по управлению муниципальной собственностью; Синдеева И.Ю. Передача государственного и муниципального имущества в хозяйственное ведение и оперативное управление как особый вид административного договора: Административное и муниципальное право: 2013: № 211 КонсультантПлюс. - субъекты отношений по управлению муниципальной собственностью; - основания осуществления экономической деятельности по управлению муниципальной собственностью муниципальными образованиями. 2. Выделены: - особенности осуществления муниципальными образованиями экономической деятельности; - функции для совета депутатов и администрации. 3. Представлена характеристика процесса экономической деятельности по управлению муниципальной собственностью муниципальными образованиями.

## Анализ экономической деятельности муниципальных образований по распоряжению имущественными правами

Применительно к праву собственности, как уже отмечалось ранее, объектом права собственности могут выступать различные виды недвижимого имущества, которые включают в себя земельные участки, предприятия и другие имущественные комплексы, жилищные фонд и нежилые помещения, здания и сооружения производственного и непроизводственного назначения, а также оборудование, транспортные средства и иные средства производства, предметы бытового и потребительского характера.

На наш взгляд, верным является утверждение Е.А. Суханова, согласно которому находящееся в собственности имущество муниципальных образований можно разделить на две части:

«Одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на ограниченных вещных правах хозяйственного ведения и оперативного управления. Это распределенное публичное имущество составляет базу для участия в имущественном обороте этих организаций как самостоятельных юридических лиц.

Вторая часть имущество, не закрепленное за предприятиями и учреждениями (нераспределенное муниципальное имущество), к нему указанный автор относит, прежде всего, средства местных бюджетов, которое составляет казну муниципального образования» .

Целевой характер распоряжения муниципальной собственностью проявляется при создании муниципальных автономных учреждений, а также муниципальных унитарных предприятий и учреждений. Суханов Е.А. Гражданское право: учебник: издательство Вольтере - Клувер: 2010: С. 118. Федеральный закон от 03.11.2006 г., 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»// КонсультантПлюс. признаётся некоммерческая организация, созданная Российской Федерации, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах».

Автономное учреждения создается на базе имущества муниципального образования и осуществляется свою деятельность в целях исполнения публичных обязательств перед физическими лицами, соответственно, финансирование указанной деятельности осуществляется за счет средств местного бюджета.

В соответствии с абз. 1 ст.2 Федерального закона Российской Федерации от 04.11.2002 г., № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»179: «унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закреплённое за ней собственником.

В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию».

В соответствии с абз. 3, указанной статьи «От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов».

Федеральный закон от 14.11.2002 г., 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»// КонсультантПлюс.

В соответствии со ст. 11 вышеупомянутого Федерального закона «Имущество унитарного предприятия формируется за счет: 1. Имущества, закрепленного за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или оперативного управления собственником этого имущества. 2. Доходов от его деятельности. 3. Иных не противоречащих закону источников. Право на имущество, закрепленное за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления собственником этого имущества, возникает с момента передачи такого имущества унитарному предприятию...».

Положения настоящей статьи позволяют сделать вывод о том, что распоряжение имущества муниципального образования, осуществляется и при создании муниципальных унитарных предприятий.

Целевой характер распоряжения муниципальной собственностью подтверждается судебной практикой также.

Так, в соответствии с определение ВАС РФ от 29.03.2011 г., ВАС-2967/11 по делу А41-4251/09 Администрации городского округа Балашиха Московской области (далее - Администрация) обратилась в суд с иском, о признании недействительными постановления судов апелляционной и кассационной инстанции, ссылаясь на доводы о том, что ОАО «Московская областная инвестиционная трастовая компания» (далее - общество) не принимало реального участия в инвестировании объекта недвижимости Московская область, г. Балашиха, ул. Парковая, д. 2, спортивный комплекс «Ледовый дворец г. Балашиха», и исковые требования общества не подтверждены надлежащими доказательствами.

## Основные направления совершенствования законодательства в бюджетных отношениях и при распоряжении имущественными правами

В соответствии с Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 05.10.2012 г., по делу А43-27447/2011: Как следует из материалов дела, 07.02.2008 г., администрация г. Нижнего Новгорода в лице заместителя председателя Комитета по управлению городским имуществом и земельными ресурсами (Администрация города) и международный благотворительный фонд развития и сохранения культуры и традиций «ОР АВНЕР» (Инвестор) заключили инвестиционный контракт, предметом которого явилась совместная деятельность сторон в целях выполнения Инвестором работ по реконструкции и капитальному ремонту муниципального объекта инвестирования - двухэтажного отдельно стоящего здания.

Согласно пунктам инвестиционного контракта фонд «ОР АВНЕР» обязался произвести реконструкцию и капитальный ремонт объекта инвестирования в срок, обеспечить финансирование работ по реконструкции и капитальному ремонту объекта инвестирования в полном объеме за счет собственных или привлеченных средств.

Отдельным пунктом инвестиционного контракта предусмотрено освобождение Инвестора от арендной платы за площади объекта инвестирования на время проведения работ, установленное в этом контракте.

Также в инвестиционном контракте определено предварительное распределение долей в праве общей долевой собственности на реконструированный и капитально отремонтированный объект инвестирования: - городу Нижнему Новгороду принадлежит доля в размере 23/50, что составляет 46% от общей площади объекта инвестирования; - фонду «OP АВНЕР» принадлежит доля в размере 27/50, что составляет 54% от общей площади объекта инвестирования.

Также условиями этого же пункта инвестиционного контракта окончательно доли сторон в праве общей долевой собственности определяются после завершения работ по объекту инвестирования на основе представленных и подтвержденных объемов выполненных работ и увеличения стоимости доли г. Нижнего Новгорода на величину потерь от недополученной арендной платы211.

Использование целевых фондов территориального развития, позволит, на наш взгляд, также, инвестировать негосударственным субъектам экономической деятельности средства в будущую инфраструктуру, которая, впоследствии, может быть использована ими как объект капитальных вложений в процессе инвестиционной деятельности, при условии сохранения приоритетов, за указанными субъектами.

Представляется необходимым привести пример из судебной практики по вышеупомянутому вопросу.

Так, в соответствии с Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 03.03.2014 г., по делу А39-4133/2013: «О признании незаконным решения антимонопольного органа о создании преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам в связи с изданием нормативного акта, предписания об отмене указанного нормативного акта».

Как следует из материалов дела, в ходе проверки антимонопольный орган установил, что решением Совета депутатов г. Саранск внес изменения в ранее принятое решение «Об установлении земельного налога»: п. 1 решения дополнен п. 6, в соответствии с которым на территории городского округа Саранск предусмотрено освобождение от уплаты земельного налога организаций и индивидуальных предпринимателей в отношении земельных участков, непосредственно на которых располагаются здания, строения, сооружения, используемые полностью или частично для производства электрических ламп и (или) осветительного оборудования к ним.

В связи с этим антимонопольный орган пришел к выводу о том, что последствием принятия решения является создание преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам (на территории г. Саранск), поскольку им создаются более выгодные условия их деятельности по сравнению с другими хозяйствующими субъектами - участниками рынка.

По мнению суда, Управление не приняло во внимание следующее: Федеральный № 131-ФЗ, в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

В соответствии со ст. 16, названного Федерального закона, к числу вопросов местного значения городского округа, в частности, отнесены: установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа; содействие развитию малого и среднего предпринимательства.

В соответствии со ст. 61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от поступлений земельного налога по нормативу 100 процентов.

В соответствии с частями 1 и 2 ст. 57 Федерального закона № 131-ФЗ органам местного самоуправления городского округа предоставлены полномочия по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах