

*Vera V. Kashirina,
PhD (History), associate professor,
Omsk State Pedagogical University*

Legal Regulation of Property Relations by States and Municipalities

Keywords: *ownership; ownership; use; disposal; state ownership; municipality; property.*

Annotation: *the form of the state and municipal participation in property turnover, mechanisms of implementation of the public entity property rights, public-administrative aspects of real estate.*

Гражданское законодательство России закрепляет право собственности как триаду правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом, находящимся в его хозяйственном господстве. Право собственности является самым распространённым правовым режимом имущества. Благодаря предоставленной законом собственнику возможности, он может включать имущество в хозяйственный оборот, извлекая прибыль, предоставлять другим лицам, не собственникам, во временное владение и (или) пользование либо передавать право собственности. Именно разнообразные действия собственника инициируют отношения собственности.

Государство (Российская Федерация), субъекты РФ, муниципальные образования обладают значительным объёмом объектов собственности, необходимых, а во многих случаях жизненно важных для нормальной хозяйственной деятельности и жизнедеятельности в целом. Кроме того, в соответствии с п.3 ст.212 ГК РФ отдельные виды имущества могут находиться только в государственной или муниципальной собственности. Поэтому участие публичных субъектов в отношениях собственности является объективно необходимым (1).

В содержательном плане право собственности является неделимым правом. И в законе речь идёт именно о праве собственности, а не о самостоятельных правомочиях собственника. От имени публичного собственника действуют отдельные органы, которые он наделяет полномочиями, определяя объём прав и обязанностей для участия в имущественном обороте. На территории Омской области действуют Территориальное управление Федерального агентства по управлению имуществом в Омской области (ТУ Росимущества в Омской области), Министерство имущественных отношений Омской области, в городском округе г. Омск – Департамент имущественных отношений (2,3,4).

Одно из составляющих правомочий - владение даёт юридически обеспеченную возможность собственнику хозяйственного господства над имуществом, независимо от того, находится собственник в непосредственной связи с имуществом или нет. Как мы уже отмечали, отношения с участием собственника – его воля распорядиться имуществом, использовать в своих интересах. Поэтому передача во временное владение

по воле собственника предполагает законное (титульное) владение. В этом случае у титульного владельца появляется право использовать имущество собственника уже в своих интересах, но в пределах, установленных собственником. В частности, например, муниципальным образованием при перераспределении собственности и при совершении сделок с имуществом. Также одним из случаев передачи собственником своих правомочий другому лицу является договор доверительного управления. При этом перехода прав собственности к доверительному управляющему не происходит.

По договору на титульного владельца государственный или муниципальный собственник может возложить и бремя содержания переданного в пользование имущества. Например, провести капитальный или текущий ремонт, рекультивацию, ирригационные или иные работы по оздоровлению земельного участка.

Титульными владельцами на имущество государственных и муниципальных образований являются арендаторы, унитарные предприятия, учреждения. Передача отдельных видов имущества в аренду, в хозяйственное ведение или оперативное управление - это возможность публичных собственников эффективно использовать своё имущество. С одной стороны, пока собственник сам не может использовать принадлежащее ему имущество, оно, тем не менее, работает на него, принося доход в соответствующий бюджет, даёт дополнительные средства для решения социальных проблем, создания рабочих мест, решения вопросов образования, культуры, здравоохранения, управления и др.

С другой стороны, титульный владелец также получает возможность реализовать свой интерес и получить прибыль. Однако действовать он вправе только в установленных собственником пределах.

Одним из важнейших видов имущества, включаемого собственником в оборот, является недвижимое имущество. Насколько актуальны эти вопросы, показало наше недавнее прошлое: проведение массовой приватизации государственного и муниципального имущества. Когда пробелы в законодательстве, даже отсутствие соответствующих норм, ошибочные решения негативно отразились на социально-политическом и экономическом развитии. В настоящее время у нас создана уже серьёзная гражданско-правовая база в сфере недвижимости. В первую очередь это Гражданский кодекс РФ, а также закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В последнее десятилетие в Гражданский кодекс и принимаемые в его развитие федеральные законы были внесены многочисленные изменения, связанные с реализацией права собственности его субъектами. В механизме правового регулирования данных отношений учтены взаимосвязи с экономическими, социальными и иными общественными отношениями в сфере недвижимости.

У государственных и муниципальных образований на праве собственности находятся земельные участки, здания, сооружения, предприятия, жилые комплексы. Чтобы

обеспечить эффективное использование этих активов, необходимо грамотное, профессиональное управление. Публичные собственники решают за счёт использования своего имущества, в первую очередь, социальные, общественные задачи. В связи с чем, важно просчитать не только максимальный доход с минимальными затратами, но и социальные последствия от использования объектов недвижимости.

Поэтому заранее определяются процедуры принятия решений по распоряжению имуществом, находящимся в публичной собственности. Установление и регулирование осуществляется, как правило, нормативными правовыми актами. Таким образом определяются ограничения для органов и лиц, осуществляющих от имени собственника его правомочия. Сам собственник (публичные образования) в своих правомочиях в отношении своего имущества не ограничивается. Можно надеяться, что закрепление таких строгих правил по распоряжению собственностью, будет служить гарантией населению, что государственная, муниципальная собственность используется в стратегических целях соответствующего образования.

Накопленный опыт способствовал появлению общественных организаций в сфере управления имущественными отношениями. Так, при Министерстве имущественных отношений Омской области создан Общественный совет. В его состав вошли десять человек, в том числе эксперты в сфере недвижимости, представители науки, СМИ, общественно-политические деятели. Общественный совет создан как постоянно действующий консультативно-совещательный орган в целях повышения открытости работы областного министерства (5).

Открытости проводимых сделок с имуществом публичных собственников служит и процедура государственных и муниципальных закупок. Так, передача неиспользуемых объектов собственности в аренду проводится только через государственные закупки. Торги обеспечивают возможность заключить контракт на наиболее выгодных условиях и получить информацию о всех претендентах. Также, лица, считающие неправомерным выставление на торги какого-либо имущества, могут обратиться с протестом в контролирующие официальные и общественные органы. В торгах участвует нераспределённое имущество, имущество казны. Поскольку законодательно правовое регулирование этого режима специально не определено, к нему применяются положения о режиме права собственности. Государственный, муниципальный собственник в лице созданных органов управления принимает решение либо об отчуждении этого имущества через процедуру приватизации, либо о передаче во временное владение на условиях возмездности или безвозмездности (6). Право муниципальной собственности может возникнуть и при перераспределении имущества другого муниципального образования или при разграничении государственного. В этом случае есть особенности возникновения права собственности на недвижимое имущество. Не с момента государственной регистрации (как по общему правилу), а с момента, установленного органом управления при принятии решения о передаче имущества. Основанием возникновения права собственности будет служить само решение соответствующего органа.

Вопросы закрепленного (распределённого) имущества урегулированы гражданским законодательством. Уставы и Положения государственных и муниципальных собственников определяют их правомочия организационно-управленческого характера на основе федерального законодательства.

Также необходимо помнить, что законодательно для различных видов имущества установлен и различный правовой режим. Поэтому передача публичного имущества другим лицам и предоставление соответствующих договору вещных прав осуществляется с учётом этих особенностей объектов права.

Одним из важнейших объектов недвижимости выступают земельные участки. Главная их особенность – наличие закреплённого за ними целевого назначения, которое не может быть изменено самостоятельно ни собственником, ни пользователем. Публичные образования в лице своих органов регулярно осуществляют контроль за надлежащим использованием имущества. В частности, за использованием по назначению земельных участков. Так, прокуратура региона выступила с инициативой об изъятии у омичей неиспользуемых участков. «С учетом изменений федерального законодательства ведомство внесло в областной парламент проект регионального закона, корректирующий ранее принятый акт «О регулировании земельных отношений в Омской области» (7).

Причиной изъятия может стать использование сельскохозяйственных земель не по назначению, либо серьезное нарушение экологического законодательства, например, злоупотребление химикатами при выращивании урожая, причем тщательному контролю подвергнутся именно те землевладельцы, которые уже фигурировали в скандалах с нарушением экологического законодательства.

Так, специалистами Минимущества Омской области в 2016 г. обследовано 135 земельных участков. В результате обследований по 124 земельным участкам нарушений не выявлено.

Вместе с тем были выявлены нарушения в части нецелевого использования в отношении 11 земельных участков.

Всем землепользователям, нарушившим требования земельного законодательства, направлены уведомления об устранении нарушений.

По 9 земельным участкам региональным Министерством имущественных отношений ведётся претензионная работа по устранению выявленных нарушений. Однако отдельными арендаторами требования по устранению нарушений не исполнены, Минимущество Омской области в одном случае обратилось в суд с исковым заявлением по освобождению земельного участка и расторжению договора аренды, в другом - землепользователь использовал землю не по ее целевому назначению - подготовлено исковое заявление об освобождении земельного участка (8).

На наш взгляд, муниципальным образованиям также необходимы правовые акты для регулирования порядка страхования муниципального имущества, порядка предоставления льгот и преимуществ при передаче имущества пользователям муниципальной собственностью, предусматривающие также условия, исключающие недобросовестную конкуренцию. Правовые акты муниципальных образований должны устанавливать для органов местного самоуправления общие правила и требования к содержанию договоров, которые они заключают от имени муниципального образования по распоряжению объектами муниципальной собственности.

References:

1. "Civil Code of the Russian Federation (Part One)" 30.11.1994 № 51-ФЗ (adopted by the RF State Duma on 21.10.1994) (ed. by 04.06.2015): Collection of the legislation of the Russian Federation, 05.12.1994, № 32, art. 3301.
2. Territorial Administration of the Federal Agency for Property Management in the Omsk region. Official portal [Internet] Available from: <http://tu55.rosim.ru/>
3. The Government of the Omsk region. Official portal [Internet] Available from: <http://omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/polozen.html>
4. Омск.рф. Department of Property Relations [Internet] Available from: <http://www.admomsk.ru/web/guest/government/divisions/32/directions>
5. Omsk Province. Ministry of Property Relations of Omsk Region [Internet] Available from: <http://www.mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/news/1433232427836.html>
6. Federal Property Management Agency Territorial Order № 252-p of 06.10.2016 on the terms of privatization of the land plot with cadastral number 55: 02: 030502: 0023 in Lake Botakovo [Internet] Available from: <http://tu55.rosim.ru/documents/296456>
7. In Omsk can pick up abandoned sites [Internet] Available from: <https://news.mail.ru/economics/27506219/?frommail=1>
8. The results of the target land use inspections, which are in the Omsk region property in 2016 [Internet] Available from: <http://mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/news/2016/10/13/1476344449905.html>