

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

030501.65 «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Гражданское право

(наименование профиля, специализации)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Право муниципальной собственности»

Студент(ка)

М.К. Демина

(И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Руководитель

А.Ю. Смагина

(И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Допустить к защите

И.о. заведующего кафедрой канд.юрид.наук, доцент О.С.Лапшина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

« _____ » _____ 2017 г.

Тольятти, 2017

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

УТВЕРЖДАЮ

И.о.зав. кафедрой «Гражданское право,
гражданский процесс и трудовое право»

О.С. Лапшина

(подпись)

(И.О.Фамилия)

« 02 » сентября 2016 г.

ЗАДАНИЕ

на выполнение дипломной работы

Студент Демина Мария Константиновна

1. Тема «Право муниципальной собственности»
2. Срок сдачи студентом законченной выпускной квалификационной работы 26.12.2016 г.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе научно-методическая литература, периодические научные издания по исследуемой теме, нормативно-правовые документы
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов):
 1. Общие положения права муниципальной собственности
 2. Правовые основы возникновения, изменения и прекращения права собственности муниципальными образованиями
 3. Правовые проблемы осуществления права собственности муниципальными образованиями
5. Дата выдачи задания «02» сентября 2016 г.

Руководитель выпускной
квалификационной работы

(подпись)

А.Ю. Смагина

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

М.К. Демина

(И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Гражданское право процесс»

УТВЕРЖДАЮ

И.о.зав. кафедрой «Гражданское право,
гражданский процесс и трудовое право»

О.С. Лапшина

(подпись)

(И.О.Фамилия)

« 02 » сентября 2016 г.

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

выполнения дипломной работы

Студента Деминой Марии Константиновны
по теме «Право муниципальной собственности»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Составление плана работ и библиографии	Сентябрь 2016	15.09.2016	Выполнено	
Обсуждение I главы работы	Октябрь 2016	17.10.2016	Выполнено	
Обсуждение II главы работы	Ноябрь 2016	10.11.2016	Выполнено	
Обсуждение III главы работы	Декабрь 2016	07.12.2016	Выполнено	
Предоставлен черновой вариант работы	Декабрь 2016	16.12.2016	Выполнено	
Представление ВКР для проверки в системе «Антиплагиат»	Январь 2017	10.01.2017	Выполнено	
Предзащита	Декабрь 2016	29.12.2016	Выполнено	
Корректировка ВКР	Январь 2017	16.01.2017	Выполнено	
Защита ВКР перед государственной аттестационной комиссией	Январь 2017	23.01.2017		

Руководитель выпускной
квалификационной работы

(подпись)

А.Ю. Смагина

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

М.К. Демина

(И.О. Фамилия)

Аннотация

к дипломной работе «Право муниципальной собственности»

студентки Деминой Марии Константиновны

группы ЮРз-1102Д

Актуальность темы данной дипломной работы заключается в том, что отдельные проблемы осуществления права муниципальной собственности, в частности, связанные с субъектами этого права и (или) его объектным составом, нашли свое отражение в науке. Однако, большинство научных изысканий исходят из иного понимания субъекта права муниципальной собственности, неоднозначного отношения к установлению назначения муниципального имущества.

Цель исследования - выявление содержания права муниципальной собственности, а также способов осуществления права собственности муниципальными образованиями посредством созданных ими муниципальных предприятий и органов местного самоуправления.

Задачи исследования:

- определить сущность и содержание права муниципальной собственности;
- выявить особенности субъектов и объектов права муниципальной собственности;
- изучить общие свойства и особенности способов реализации муниципальными образованиями правомочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом;
- провести сравнительно-правовой и историко-правовой анализ законодательства и сложившейся судебной практики по вопросам участия муниципальных унитарных предприятий в гражданских правоотношениях.

Дипломная работа состоит из трех логически связанных между собой глав, введения, заключения и списка используемой литературы.

Общий объем работы – 90 стр.

Содержание

Введение.....	6
Глава 1. Общие положения права муниципальной собственности	10
1.1 Сущность и содержание права муниципальной собственности	10
1.2 Особенности субъектов и объектов права муниципальной собственности.....	16
1.3 Развитие нормативно-правового регулирования права муниципальной собственности.....	25
Глава 2. Правовые основы возникновения, изменения и прекращения права собственности муниципальными образованиями	33
2.1 Особенности возникновения права муниципальной собственности.....	34
2.2 Особенности изменения и прекращения права муниципальной собственности.....	40
Глава 3. Правовые проблемы осуществления права собственности муниципальными образованиями.....	45
3.1 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий	45
3.2 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления	58
3.3 Правовые проблемы защиты права муниципальной собственности.....	69
Заключение	80
Список использованной литературы.....	Ошибка! Закладка не определена.

Введение

Одной из приоритетных задач, поставленных Президентом Российской Федерации в 2015 году, являлась задача по «развитию сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах». Согласно ст. 49 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) экономическую основу местного самоуправления составляет находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Проводимая реформа гражданского законодательства позволила выявить целый ряд проблем, как теоретического, так и правоприменительного характера, непосредственно связанных с институтом муниципальной собственности.

Наметившаяся трансформация вещных правоотношений является, в том числе результатом развития и модернизации экономических отношений с участием муниципальных образований. Вступившие в силу изменения Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) заметно актуализировали вопросы, связанные с осуществлением права муниципальной собственности: иначе сформулированы правила в отношении неделимых и сложных вещей, в гражданский оборот введен новый объект в виде единого недвижимого комплекса, который, обладая признаками непотребляемости и неделимости способен увеличить доходную часть муниципальных бюджетов.

Появление новых механизмов призвано обеспечить провозглашенную законодателем самостоятельность муниципальных образований, и как следствие, эффективное осуществление права муниципальной собственности. Вместе с тем, изменение структурных элементов возникающих при этом вещных правоотношений, вызывает потребность в дальнейшем их исследовании с целью разработки теоретических

предложений, направленных на совершенствование норм гражданского законодательства и правоприменительной практики.

Актуальность темы исследования обусловлена и тем положением, которое занимает институт муниципальной собственности в праве и законодательстве. Являясь гражданско-правовым институтом, муниципальная собственность регулируется нормами различной отраслевой принадлежности, в совокупности составляющими комплексный законодательный институт.

Проведенный анализ судебной практики по вопросам применения Закона о местном самоуправлении, выполняющего роль базового нормативного акта в данной сфере регулирования, а также гражданского законодательства в целом, позволил выявить целый ряд противоречий, устранение которых становится возможным при условии четко разработанных теоретических основ осуществления права муниципальной собственности и их научного обоснования.

Отдельные проблемы осуществления права муниципальной собственности, в частности, связанные с субъектами этого права и (или) его объектным составом, нашли свое отражение в науке. Однако, большинство научных изысканий исходят из иного понимания субъекта права муниципальной собственности, неоднозначного отношения к установлению назначения муниципального имущества.

Признание статуса юридической личности за органами местного самоуправления требует определения пределов их участия в имущественных правоотношениях и обеспечения соблюдения таких ограничений, как с точки зрения правового регулирования, так и с позиций научного обоснования.

Сказанное влечет необходимость проведения соответствующего теоретического исследования, позволяющего установить баланс между конституционно провозглашенным принципом самостоятельности местного самоуправления и необходимостью его взаимосвязи с публичной властью высшего уровня и государственным управлением.

Вопросы осуществления права муниципальной собственности освещались в работах В.К. Андреева, В.П. Камышанского, В.П. Мозолина, А.П. Сергеева, Е.А. Суханова, А.П. Фокова, В.С. Белых и др. В трудах Н.Д. Егорова, В.А. Рыбакова, В.А. Тархова исходя из системного подхода к изучению собственности обосновано выделение типов, видов и форм собственности, обосновывается самостоятельный характер муниципальной формы собственности.

Представляющее научный интерес в контексте темы исследования теоретическое обоснование выделения юридических лиц публичного права содержится в работах П.Д. Баренбойма, В.И. Лафитского, Л.К. Терещенко, В.Е. Чиркина.

Объектом настоящего исследования являются правоотношения, возникающие по поводу осуществления муниципальными образованиями права собственности посредством созданных ими муниципальных предприятий, учреждений и органов местного самоуправления.

Предметом исследования выступают структурные элементы вещного правоотношения (права муниципальной собственности): субъект, объекты и содержание, а также способы осуществления права муниципальной собственности.

Цель нашего исследования заключена в выявлении содержания права муниципальной собственности, а также способов осуществления права собственности муниципальными образованиями посредством созданных ими муниципальных предприятий, учреждений и органов местного самоуправления.

Поставленная цель достигается посредством решения следующих задач:

- определить сущность и содержание права муниципальной собственности;
- выявить особенности субъектов и объектов права муниципальной собственности;

- рассмотреть развитие нормативно-правового регулирования права муниципальной собственности;

- изучить общие свойства и особенности способов реализации муниципальными образованиями правомочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом;

- провести сравнительно-правовой и историко-правовой анализ законодательства и сложившейся судебной практики по вопросам участия муниципальных унитарных предприятий и учреждений в гражданских правоотношениях.

Теоретическая основа работы состоит из положений о специфике муниципальной собственности как формы собственности и о праве муниципальной собственности (И.Ю. Аккуратова, А.С. Автономова, М.В. Власовой, А.В. Камышанского, Н.А. Модина, Ю.Е. Попова, В.А. Рыбакова, В.Н. Соловьева, М.С. Сотниковой, В.А. Тархова, А.В. Шумана и др.); об участии муниципальных образований в гражданских правоотношениях (Ю.Н. Андреева, С.В. Артюшина, О.И. Баженовой, В.Г. Голубцова, О.А. Камалова, В.Н. Литовкина, Е.А. Суханова, В.В. Чубарова, А.М. Цирина, А.А. Хорева и др.).

Методологическую основу работы составили диалектический и логический методы познания, функциональный и системный подходы, а также ряд частно-научных методов: исторический, конкретно-социологический, сравнительно-правовой, формально-логический и другие методы научных исследований.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы.

Глава 1. Общие положения права муниципальной собственности

1.1 Сущность и содержание права муниципальной собственности

Наиболее ценной трактовкой собственности является определение этого явления именно через призму «отношения»: отношение к вещи как к своей собственной выражает ее принадлежность, присвоенность определенному лицу, что позволяет ему использовать вещь по своему усмотрению и в своем интересе, наличие таковой принадлежности создает невозможность присвоения этой же вещи другим лицом; далее, отношение между лицами по поводу принадлежности, присвоенности тех или иных благ, в силу которых лица несобственники обладают пассивной обязанностью не посягать на благо, не принадлежащее им (противопоставление «твоего» и «моего»)¹. С учетом выше сказанного собственность следует определить, как социально-экономическое отношение между частными и (или) публичными лицами по поводу присвоения ими материальных благ.

Собственность как юридическая категория появляется в результате закрепления экономических отношений в нормах права и этим отличается от первого направления исследования большим прагматизмом, утилитарным характером. При этом содержание норм о праве собственности соответствует характеру и содержанию экономических отношений собственности, поскольку являются их выражением. Однако, ошибочно полагать, что экономические отношения собственности опосредуются только правом собственности.

Вся совокупность производственных отношений не может и не должна оформляться правом собственности, последнее закрепляет лишь собственно отношения присвоенности, принадлежности того иного имущества конкретным лицам.

¹ Андреев В.К. Право государственной собственности в России: Учеб. пособие / В.К. Андреев. – М.: Дело, 2014. С. 24.

«Экономические отношения юридически оформляются при помощи норм о праве собственности лишь постольку, поскольку они заключают в себе момент присвоения. Поэтому с точки зрения его экономической сущности, право собственности может быть охарактеризовано как право присвоения»².

Итак, юридическое закрепление экономических отношений собственности проявляется в системе нормативных правовых актов, регулирующих отношения собственности (право собственности в объективном смысле), а также в определении меры должного и возможного поведения для собственника того или иного имущества (право собственности в субъективном смысле).

Ю.К. Толстой акцентировал внимание на том, что позицию экономистов, выражающую их готовность отдать собственность в юридическую сферу исследований, следует признать несостоятельной, поскольку отношения собственности это, прежде всего экономические отношения и только, будучи таковыми, они становятся основой для последующего юридического изучения³.

С таким высказыванием сложно не согласиться. Предпринятая в свое время попытка В.П. Шкрёдова представить собственность как явление сугубо юридическое⁴, не имеющее экономического содержания, не нашла поддержки у других исследователей и периодически подвергается обоснованной, на наш взгляд, критике.

Необходимо придерживаться концепции единства экономического содержания собственности, раскрывающего себя посредством присвоенности тех или иных благ строго определенным лицам, с юридической формой его выражения.

² Андропов В.В. Право собственности на землю: постатейный комментарий главы 17 Гражданского Кодекса Российской Федерации / В.В. Андропов, Б.М. Гонгало, Д.В. Жернаков и др./ под ред. П.В. Крашениникова. - М.: Статут, 2015. С. 67.

³ Болдырев В.А. Правовая природа хозяйственного ведения и оперативного управления / В.А. Болдырев. // Журнал российского права - 2011. - № 7. С. 49.

⁴ Голубцов В.Г. Частноправовая природа государства и его место в системе субъектов гражданско-правовых отношений / В.Г.Голубцов // Государство и право. 2015. № 6. С. 51.

Анализ многочисленных трудов по проблематике собственности, ее проявлений и сущности позволяет нам сделать вывод о том, что в большинстве научных исследований право собственности все же раскрывается посредством классической триады правомочий собственника, реализующей себя в рамках общественного отношения. Определение права собственности лишь рамками классической триады правомочий подвергалось неоднократно критике. Бабаев В.К. отмечал: «Такое определение не вскрывает социальной сущности тех общественных отношений, которые закрепляются правом собственности»⁵.

Пожалуй, единственное определение, содержание которого избежало указания на правомочия собственника было предложено академиком А.В. Венедиктовым, который ввел в определение права собственности указание на его классовый характер, понимая под ним «право индивида или коллектива использовать средства и продукты производства своей властью и в своем интересе на основе существующей в данном обществе системы классовых отношений и в соответствии с нею»⁶.

А.В. Венедиктов исходил из того, что право собственности не исчерпывается владением, пользованием и распоряжением и его определение «должно обязывать к раскрытию специфических классовых особенностей отдельных форм собственности в каждой формации»⁷. Определив первым в советской литературе право собственности в его экономическом значении как право присвоения, ученый предлагает различать присвоение в узком смысле, которое раскрывает отношение собственника к средствам и продуктам производства как к своим, что и находит отражение в понимании права собственности. В дальнейшем критике были подвергнуты такие

⁵ Бабаев В.К. Виды правоотношений. Теория государства и права: учебник / В.К. Бабаев / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. - М.: ИД «Форум», 2014. С. 67.

⁶ Дубровин О.В. Конституционно-правовые основы институционализации муниципальной собственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Олег Владимирович Дубровин. – Челябинск, 2012. С 16.

⁷ Там же, С. 17.

составляющие указанного определения, как «использовать», «своей властью и в своем интересе».

Действительно, в сравнении с правомочиями собственника в их классическом содержании термин «использовать» не выдерживает даже самой поверхностной критики. И потом, если мы говорим о понятии того или иного явления, то вероятно, должны указывать на те признаки, которые неизбежно ему принадлежат и они должны быть сами по себе максимально точными, поскольку посредством таких признаков мы выстраиваем не только определение, но и указываем на его сущностные характеристики, чего как раз и нельзя сказать об «использовании».

Указанием на использование имущества «своей властью» А.В. Венедиктов демонстрировал тот факт, что все действия собственник определяет сам, однако, понятно, что такого рода власть всегда ограничена законом, в конечном итоге она от закона и исходит. Последующая замена с подачи В.П. Мозолина словосочетания «своей властью» словосочетанием «по своему усмотрению»⁸ представляется более удачной, поскольку дает нам понимание того, что объем и способы реализации права собственности, как и любого субъективного права, собственник определяет сам, о чем недвусмысленно гласит ст. 9 ГК РФ, согласно которой граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права.

Наконец, использование в определении указания на действие «в своем интересе», опровергнутое упомянутым выше авторским коллективом, также представляется нам заслуживающим права на существование в рамках обсуждаемого определения.

Объяснение такого вывода сводится к тому, что усмотрение собственника при осуществлении принадлежащего ему права опирается именно на его интерес. Причем даже в том случае, когда свои действия

⁸ Лесняк Н.А. Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03. / Наталья Анатольевна Лесняк. - М., 2011. С. 48

собственник совершает в интересах другого лица, он не утрачивает собственного интереса, поскольку последний как раз и заключается в том, чтобы некое другое лицо удовлетворило свой интерес.

Сказанное объясняет скорее значение слова «свой» в словосочетании «свой интерес». Однако, и термин «интерес» находит такое же объяснение, поскольку раскрывает лишь свободу усмотрений собственника. По нашему мнению, содержание категории «интерес» в определении права собственности не обязывает субъекта доказывать его наличие для осуществления своего права. Субъективное право раскрывается в границах возможного поведения, и собственник определяет это поведение для себя сам, для своего блага, интерес не входит в эти границы, оставаясь за их пределами, то есть за пределами конкретного поведения.

Более того, п.2 ст. 1 ГК РФ содержит правило, согласно которому граждане юридические лица осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе⁹.

В соответствии со ст. 8 Конституции РФ муниципальная собственность является одной из форм собственности, которая признается и защищается наряду с иными формами собственности¹⁰.

Что же касается определения права собственности посредством выражения экономических отношений, связанных с присвоением, а точнее, присвоенностью материальных благ определенному лицу, нам оно представляется еще в меньшей степени точным, нежели во всех выше перечисленных случаях. Причина видится в отсутствии единого понимания самого присвоения, которое рассматривается и как сложный процесс, включающий в себя статику и динамику отношений, и как результат такого процесса, присвоенность материальных благ. Такие обстоятельства не

⁹ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

должны создавать почву для того, чтобы достаточно было вложить в определение права собственности тот же смысл, что и в понятие собственности просто прибавив к слову «собственность» слово «право» и получить в результате истинное отображение сущности этого института.

Таким образом, в субъективном смысле право собственности, по нашему мнению, должно определяться исключительно через призму понимания субъективного права, с учетом, однако присущих только ему признаков.

Под правом собственности надлежит понимать меру дозволенного законом поведения собственника, направленного на реализацию правомочий владения, пользования и распоряжения принадлежащего собственнику имущества своей волей, и руководствуясь собственным интересом. При этом, мы не усматриваем необходимости указывать в определении права собственности возможность его субъекта устранять вмешательство третьих лиц в сферу хозяйственного господства собственника, поскольку такая обязанность для третьих лиц возникает в силу самой сущности абсолютных правоотношений. Также, не можем себе позволить согласиться с мнением тех авторов, которые считают нужным отображать в обсуждаемом определении экономическую сущность отношений присвоения - тех или иных благ¹¹.

Таким образом, по результатам проведенного в первом параграфе исследования можно сформулировать ряд определений.

Муниципальная собственность – это социально-экономические отношения по поводу присвоения муниципальным образованием в лице своих органов и (или) созданных им организаций материальных благ, необходимых для решения вопросов местного значения в интересах населения соответствующей территории муниципального образования.

Право муниципальной собственности – это обеспеченная законом и гарантированная государством возможность муниципального образования в лице органов местного самоуправления и (или) созданных им организаций

¹¹ Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. / С.С. Алексеев. - М.: Норма, 2013. С. 90.

владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом в пределах, установленных законом и назначением этого имущества, по усмотрению и в интересах населения муниципального образования.

1.2 Особенности субъектов и объектов права муниципальной собственности

Существенный вклад в развитие учения о сущности государственной собственности и определении ее субъекта внесли А.В. Карасс. Так, единственным субъектом права государственной собственности А.В. Карасс называет советский народ в лице социалистического государства.

В настоящее время эта позиция не применима, т.к. советского государства не существует. Государство осуществляет принадлежащие ему полномочия собственника через свои органы и создаваемые государственные предприятия. Последние являются самостоятельными субъектами права и, соответственно за ними закрепляется определенное имущество, которым они владеют и управляют, что обеспечивает им некоторую имущественную самостоятельность.

Однако, такая самостоятельность не означает того, что «единый фонд государственной социалистической собственности делится или «расщепляется» между отдельными государственными предприятиями» - единственным субъектом права государственной собственности остается советское государство. При этом, А.В. Карасс не отрицает наличие четкой связи между проблемой определения прав государственных юридических лиц с юридической природой государственной собственности¹².

Таким образом, автором поддерживается идея единства государственной собственности и это не случайно – именно такой принцип провозглашался Конституцией СССР.

¹² Алейников Б.Н. Право собственности как отрасль законодательства / Б.Н. Алейников. - Современное право. 2013. № 10. С. 14.

Представляет интерес позиция С.И. Аскназия, который недвусмысленно настаивал на том, что невозможно вообще выявить сущность прав госорганов с точки зрения традиционных представлений об имущественных правах¹³.

Государственное имущество не может, по мнению ученого, принадлежать госорганам. Л.Я. Гинцбург исходил из понимания единства фонда государственного имущества. За кем бы ни закреплялось государственное имущество, пишет автор, все это имущество составляет единый фонд государственной собственности. Тот факт, что госорганам передается какая - то часть имущества, он рассматривал как объективную необходимость для достижения производственно-хозяйственного эффекта. Однако, по мере аргументации своей позиции, Л.Я. Гинцбург неминуемо признает право собственности и за государством и за его органами.

Одно и то же имущество оказывается объектом собственности государства и госорганов. Именно в этом, в своеобразной конструкции права государственной собственности, Л.Я. Гинцбург видит специфику этого права. «Такова своеобразная конструкция права государственной социалистической собственности: единство и одновременно расчленение, имущество принадлежит одному собственнику – пролетарскому государству и вместе с тем множеству «собственников» - отдельным хозорганам»¹⁴.

Иные доводы, отказываясь от теории разделенной собственности, приводит в своей работе О.В. Михайленко. Он утверждает, что собственность государства, закрепленная за госорганами, принадлежит самому государству в лице этих органов. Однако, тождества государства и его органов быть не может, поэтому понятие «собственность» государства не тождественно понятию «собственность» госорганов¹⁵. Таким образом, автору

¹³ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права / О.И. Баженова. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2014. С. 67.

¹⁴ Климкин С.И. Реализация правоспособности юридического лица через его органы. / Цивилистические записки. Межвуз. сб. научных трудов. / С.И.Климкин. - М.: Статут, 2012. - С. 169.

¹⁵ Михайленко О.В. Юридическая личность органов государственной (муниципальной) власти/ О.В. Михайленко // Хозяйство и право. 2013. № 2. С. 72.

этих строк не удалось уйти от теории разделенной собственности, поскольку признание госорганов собственниками государственного имущества однозначно позволяет сделать вывод о неизбежности разделения, то есть, «расщепления» собственности между самим государством и его органами.

Тот факт, что советское государство не может выступать носителем прав и обязанностей и вступать в правоотношение помимо своих органов признает А.В. Мицкевич. Отдельные государственные органы, по мнению автора, являются самостоятельными субъектами прав и обязанностей в пределах своей компетенции. Ученый исходит из того, что общенародная собственность, при которой государственное имущество является всенародным достоянием, используется в общенародных интересах, носит форму государственной собственности, поэтому и субъектом общенародного достояния является само государство. При этом, юридическое содержание права государственной собственности состоит в правомочиях владения, пользования и распоряжения всем государственным имуществом, в то время как в содержание имущественных прав государственных органов входит владение, пользование и распоряжение «частью всенародного достояния»¹⁶.

Не меньшего внимания заслуживает концепция общенародной собственности, согласно которой необходимо различать реального собственника и юридического. Первым объявляется весь советский народ, а в качестве второго выступает государство. Ю.К. Толстой изначально предлагал считать народ юридическим собственником: «..единым и единственным собственником всех государственных имуществ...является весь советский народ» и далее: «советские люди прилагают свой труд к принадлежащим всему народу..средствам производства. Поэтому исключив указанных лиц из субъектного состава правоотношения собственности, мы превратили бы право государственной собственности в бессубъектное право»¹⁷.

¹⁶ Модин Н.А. Возможно ли участие населения муниципального образования в управлении муниципальной собственностью / Н.А. Модин // Современное право. 2014. № 7. С. 25.

¹⁷ Цит. по: Намба С.Б. О собственных полномочиях органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 48.

Позже изменив свой подход, автор определяет государство единственным собственником государственного имущества. В последующем признание народа, как единственного источника власти, собственником государственного имущества активно поддержали С.А. Зинченко и Н.С. Бондарь.

Общепризнанной государственную собственность называет В.С. Нерсесянц, указывая на то, что она принадлежит народу в целом. Государство, по мнению автора, не может являться субъектом собственности ни в экономическом, ни в юридическом смысле¹⁸. Именно поэтому автор говорит об актах о приватизации как о неправовых: если государство не является собственником государственного имущества, то и правом на отчуждение этого имущества оно не обладает.

Тот факт, что государственная собственность – это атрибут гражданского общества, полностью поддерживает С.А. Сосна. Автор полагает, что государство призвано лишь управлять имуществом от имени всего народа. В результате приходит к выводу о том, что в России назрела необходимость введения двойной конструкции государственной собственности, смысл которой заключается в следующем.

Государство может выступать в роли субъекта права собственности в частноправовых отношениях, то есть по правилам гражданского оборота, такая собственность государства именуется частноправовой, это одна часть государственного имущества.

Вторая же часть - это общественное достояние, то есть имущество, которое может находиться только в сфере общественного пользования (например, дороги, плотины, водохранилища, площади, улицы и др.), это объекты, которые не подлежат отчуждению.

Субъектом права собственности общественного достояния является общество в целом. Однако, поскольку общество как таковое не может

¹⁸ Михайленко О.В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве / О.В. Михайленко // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 109.

управлять общественным достоянием, эта функция возлагается на государство¹⁹.

Определение общества субъектом права, на наш взгляд, большое преувеличение, чрезмерно идеализированное представление о субъекте права собственности.

Признание «общества в целом» субъектом гражданского правоотношения, равно как и включение в содержание законодательства термина «общественное достояние» стало бы не более, чем законодательной фикцией, лишенной способности к реальному применению. Кроме того, если некая часть имущества становится общественным достоянием, значит не только общество в целом пользуется этим достоянием, но и каждый член общества должен получить равную на то возможность.

Конституция РФ предоставляет право владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью населению²⁰. В такой формулировке законодателя в сравнении с предыдущим высказыванием не усматривается противоречия. Провозгласив признание муниципальной формы собственности, Конституция РФ подчеркнула ее значимость для осуществления местного самоуправления.

В таком многообразии и противоречивости научных подходов к определению субъекта государственной собственности обнаруживает свои черты научная концепция об участии «системы» в гражданских правоотношениях, которая в свое время была рассмотрена в работах М.И. Брагинского, В.К. Мамутова, Н.И. Коняева и др.²¹ Согласно данной концепции проблема участия публично-правовых образований в гражданских

¹⁹ Барсукова В.А. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Виктория Анатольевна Барсукова. – Тюмень. 2011. С. 221.

²⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

²¹ Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. /А.П.Анисимов, А.Я. Рыженков, М.С. Сотникова. – М., 2014. С. 138.

правоотношениях определяется в виде проблемы соотношения прав «целого» и его «частей», как единой «системы», а также в виде способов их участия в гражданских правоотношениях. В рамках предложенной концепции анализируются три способа определения субъекта гражданского правоотношения, три модели участия публичного образования в гражданском правоотношении. В первом случае участниками правоотношения выступают только «части целого», то есть, в нашем случае, органы местного самоуправления. Именно они приобретают права и несут обязанности от собственного имени. Сама же «система» как то целое, что объединяет эти «части», в гражданских правоотношениях не участвует. Для целей настоящей работы условно назовем такой вариант «субъект – орган».

Второй способ определяет участником гражданских правоотношений саму «систему» то есть, муниципальное образование. При этом, «части» данной системы, соответственно – органы местного самоуправления, действуют от имени муниципального образования: вариант: «субъект-муниципальное образование». И, наконец, третий способ, как это часто встречается в науке, - объединяет в себе подходы первого и второго. Здесь «части», то есть органы местного самоуправления в определенных правоотношениях могут выступать от своего имени и, соответственно, становятся самостоятельными субъектами гражданского правоотношения, приобретая для себя права и обязанности, в других правоотношениях «части» выступают только от имени «целого», то есть муниципального образования.

Субъектом гражданского правоотношения может быть либо само муниципальное образование, либо его органы, но никак не оба этих субъекта вместе.

Выступление в гражданском обороте органов местного самоуправления как самостоятельных субъектов, на наш взгляд, в корне противоречит гражданскому законодательству в целом и ГК РФ в частности. Такой вариант структурирования гражданского правоотношения предусматривает первая модель упомянутой выше концепции: «субъект – орган».

В настоящее время при всем многообразии и полярности теоретических взглядов по вопросу определения субъекта муниципальной собственности, в них отчетливо прослеживается одна из предложенных выше моделей участия публично-правового образования в гражданских правоотношениях.

Признание за муниципальным образованием статуса субъекта гражданского правоотношения и права муниципальной собственности, требует наделения его такими качествами как правоспособность и дееспособность, которые в своем единстве образуют правосубъектность. Как субъект гражданских прав, созданный искусственно, в отличие от лица физического, муниципальное образование не может обладать таким же набором субъективных прав и обязанностей.

Муниципальному образованию свойственна целевая правоспособность, вытекающая из его публичной природы и целей деятельности.

Вопрос об объектах права муниципальной собственности – это, в том числе, вопрос о возможностях реализации муниципальным образованием прав собственника. «Большое значение для деятельности местного самоуправления, особенно в пору его становления, имеет то, насколько оно обеспечено материальными ресурсами»²².

Под объектами правоотношения принято понимать то, на что данное правоотношение направлено. Следует заметить, что далеко не все авторы склоняются к такому пониманию объекта. Чаще всего под объектом гражданского правоотношения понимаются все же вещи.

Вместе с тем, законодатель не дает как такового определения объектов гражданских прав и не ограничивает их перечень указанием на вещи. Обновленная редакция ст. 128 ГК РФ к числу объектов гражданских прав относит вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства и

²² Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в гражданском кодексе. / В.А. Дозорцев // Цивилистическая практика. Вып. 4.- Екатеринбург, 2014. С. 177.

бездокументарные ценные бумаги, имущественные права, интеллектуальную собственность, результаты работ и оказание услуг, нематериальные блага²³.

Несмотря на обновление гл. 6 ГК РФ, не сложно заметить последовательное нежелание законодателя определять в рамках ГК РФ понятие имущества, в то время как именно этот кодифицированный акт в силу содержательного наполнения тех отношений, которые им регулируются, должен обладать такого рода нормой-дефиницией.

Закон о местном самоуправлении оперирует понятиями «находящееся в муниципальной собственности имущество», «муниципальное имущество».

Сопоставляя между собой положения ст. 215 ГК РФ и ст. 49 Закона о местном самоуправлении можно обнаружить некоторые несоответствия. Так, ст. 215 ГК РФ фактически делит все имущество, принадлежащее муниципальному образованию на праве собственности на две категории: имущество, закрепленное за предприятиями и учреждениями во владение, пользование, распоряжение и имущество, не закрепленное на таких правах, включая средства местного бюджета. Последняя категория имущества в своей совокупности составляет казну муниципального образования²⁴. Здесь казна раскрывается посредством категории «имущество». Фактически это единственное упоминание в ГК РФ о казне муниципального образования, за исключением тех правил, которые указывают на то, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу, возмещается за счет казны муниципального образования.

Понимание казны раскрывается через призму субъекта, что послужило основанием для теоретического доказывания некоторыми авторами необходимости введения в рамки ГК РФ категории «казенное имущество»²⁵. По нашему мнению, такое нововведение не целесообразно и выявленные

²³ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

²⁴ Ахметьянова З.А. О правовом режиме имущества учреждений // Безопасность бизнеса / З.А. Ахметьянова. 2013. № 3. С. 15.

²⁵ Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права / Ю.Н. Андреев // Налоги. 2013. № 3. С. 32.

несоответствия следует устранить путем замены в ст. 1071 ГК РФ слов «от имени казны», словами «от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

Таким образом, под казной муниципального образования следует понимать имущество, принадлежащее ему на праве собственности. При этом необходимо разграничивать ту часть, за счет которой производится взыскание по обязательствам муниципального образования и ту, что закрепляется за унитарными предприятиями и учреждениями. В этой связи необходимо в содержании: ст. 1069 ГК РФ после слов «казны муниципального образования» добавить слова «с соблюдением правил ст. 126 настоящего Кодекса»; ст. 1070 ГК РФ после слов «в порядке, установленном законом» добавить слова «с соблюдением правил ст. 126 настоящего Кодекса». Соответствующие изменения потребуют и конкретизации ст. 126 ГК РФ за счет указания в ней на казну как на объект взыскания по долгам муниципального образования.

Перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, законодатель не ограничивал последних в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения. Осуществление предоставленных органам местного самоуправления полномочий, обеспечивается правом на создание муниципальных предприятий и учреждений, правом участия в создании хозяйственных обществ, установлением тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, правом привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг. Необходимо подвергать детальному регулированию не сам перечень имущества, а конкретные действия собственника направленные на реализацию известной триады правомочий в отношении этого имущества. Так, представляется целесообразным усиление роли представительного органа в определении порядка распоряжения объектами права муниципальной собственности. Именно этот орган призван выражать волю

населения муниципального образования, что в полной мере соответствует идее местного самоуправления.

Таким образом, структуру объектов права муниципальной собственности нельзя назвать четко определенной. Определения того, что следует понимать под казной муниципального образования, в законодательстве нет. Ясность в определении структуры объектов права муниципальной собственности, равно как и того, что надлежит понимать под казной муниципального образования, необходима для построения механизма ответственности за счет казны публично-правового образования. Взыскание должно осуществляться за счет принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию имущества, составляющего ту часть казны, что не закреплена за предприятиями и учреждениями, а не только за счет бюджетных средств, что противоречит ст.ст. 126, 215 ГК РФ.

1.3 Развитие нормативно-правового регулирования права муниципальной собственности

Собственность является объектом гражданских прав, а право собственности — базовым в гражданских правоотношениях, в связи с чем все отношения по поводу собственности регулируются ГК РФ и в соответствии с ГК РФ федеральными законами.

Так как гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации, законодательного регулирования гражданских правоотношений органами государственной власти субъектов РФ не предусмотрено, за исключением прямо установленных федеральными законами случаев, в основном связанных с реализацией правомочий собственника государственной собственности субъекта РФ.

Развивая конституционный принцип разнообразия и равной защиты различных форм собственности, ГК РФ в ч.2 ст. 212 устанавливает субъекты, в чьей собственности может находиться имущество: граждане, юридические

лица, РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. В РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности²⁶.

ГК РФ характеризует (ст. 215 ГК РФ) муниципальную собственность как собственность городских, сельских поселений и иных муниципальных образований²⁷. Сам термин «муниципальное образование» был впервые введен в современное российское законодательство именно ГК РФ для обозначения особых субъектов гражданских правоотношений. Муниципальная собственность как один из элементов экономической базы местного самоуправления составляет ресурсную основу для выполнения социальных функций органов местного самоуправления. Это определяет не только состав имущественного комплекса муниципального образования, но и его целевое назначение.

Как уже указывалось, Конституция РФ установила, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Аналогичное положение закреплено и ГК РФ.

Статьями 71-73 Конституции РФ определены предметы ведения, в том числе в области экономических отношений и регулирования вопросов собственности, Российской Федерации и субъектов РФ, а статьями 130 и 132 вопросы, решаемые посредством местного самоуправления²⁸.

Рассмотрим основные положения законодательства, связанные с регулированием отношений по поводу муниципальной собственности. Особенностью отношений, связанных с публичной собственностью, является их правовое регулирование, без которого даже грамотное распределение

²⁶ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

²⁷ Там же.

²⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

правомочий собственника между действующими от его имени органами не позволит обеспечить интересов публичного образования.

Конституцией Российской Федерации установлены основы правового положения муниципальной собственности и владения, пользования, распоряжения ею. Непосредственное законодательное регулирование в сфере отношений собственности осуществляется Гражданским кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами.

Вопросы муниципальной собственности регулируются также федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами. Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁹ установлено, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности устанавливаются федеральным законом.

Специальный закон по данным вопросам не принят. При этом надо отметить, что соответствующие нормы могут быть включены и в ГК РФ. До введения специальных норм по названным вопросам следует руководствоваться нормами действующего гражданского законодательства. «Собственником муниципального имущества является муниципальное образование, однако реализуются его правомочия органами местного самоуправления.

Это требует установления для данных органов муниципальными правовыми актами специальных правил осуществления от имени муниципального образования правомочий собственника муниципального имущества»³⁰.

²⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

³⁰ Данилина И.Е. Муниципальное право в вопросах и ответах: Учеб.пособие / И.Е. Данилина. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2014. С. 108.

Так как на основании конституционных норм местное самоуправление в РФ обладает собственной компетенцией и самостоятельностью в ее пределах, а Федеральным законом № 131-ФЗ к компетенции местного самоуправления отнесены формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, организация предоставления и оказание населению большого объема услуг, связанного с жизнеобеспечением, и др., это определяет возможность и необходимость регулирования ряда вопросов, связанных с муниципальной собственностью, финансово-экономическими отношениями, уставами муниципальных образований и правовыми актами органов местного самоуправления³¹. Такое регулирование осуществляется в пределах, установленных законодательством и обеспечивающих самостоятельность решения населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Надо еще раз подчеркнуть, что субъекты РФ не осуществляют правового регулирования гражданских правоотношений, в том числе вопросов муниципальной собственности. Таким образом, правовую основу муниципальной собственности составляют федеральные правовые акты и муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы формирования, владения, пользования, распоряжения, управления муниципальной собственностью.

По отдельным имущественным объектам в соответствии с федеральными законами решение об их включении в состав муниципальной собственности конкретного муниципального образования или исключении из состава муниципальной собственности данного муниципального образования

³¹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

(разграничение имущества между муниципальными образованиями и перераспределение имущества между субъектом РФ и муниципальным образованием) принимается органами государственной власти субъекта РФ.

Законы субъекта РФ о порядке подготовки и принятия таких решений и сами данные решения также относятся к правовой основе муниципальной собственности. Собственник наделен правом самостоятельно и добровольно распоряжаться своим имуществом. Сделки с муниципальным имуществом совершаются на основании договора. Положения заключенного договора являются обязательными для сторон и определяют в ряде случаев не только судьбу вещи, но также правомочия и обязательства сторон в отношении имущества, т. е. также формируют правовые основы муниципальной собственности. Однако органам местного самоуправления при совершении сделок с муниципальным имуществом необходимо учитывать ограничения, установленные Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Муниципальные образования в соответствии со статьями 130, 132 Конституции РФ самостоятельно владеют, пользуются, распоряжаются муниципальной собственностью, управляют ею³².

В развитие конституционных норм и норм гражданского законодательства Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью отнесено к вопросам местного значения всех типов муниципальных образований; подтверждено право муниципального образования передавать муниципальное имущество во временное и постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки, определять

³² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

в договорах и соглашениях условия использования передаваемых в пользование объектов, в том числе условия использования земель, получать доходы в местный бюджет от использования и приватизации муниципального имущества, создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать муниципальным имуществом в создании хозяйственных обществ, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения³³.

Законодательство о местном самоуправлении определяет вопросы местного значения каждого типа муниципальных образований, за исключением внутригородских территорий городов федерального значения, часть полномочий органов местного самоуправления, включая исключительные, устанавливает требования к муниципальным правовым актам.

Гражданское законодательство не только прямо регулирует ряд общественных отношений в сфере муниципальной собственности, но и определяет направления и пределы правового регулирования владения, пользования, распоряжения, управления муниципальной собственностью муниципальными правовыми актами.

На основании этих законодательных положений в муниципальном образовании должна быть сформирована система муниципальных правовых актов, в том числе и по регулированию вопросов, связанных с реализацией прав муниципальной собственности.

Основным нормативным правовым актом, обладающим наряду с решениями референдума высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов, является Устав муниципального образования. Уставом муниципального образования в сфере осуществления правомочий муниципального собственника регулируются:

³³ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

- полномочия органов местного самоуправления, необходимые для решения вопросов местного значения;
- разграничение полномочий собственника между органами местного самоуправления;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов муниципальной собственности;
- органы, участвующие в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования и их полномочия;
- порядок определения целей, условий и порядка деятельности муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений, утверждения их уставов;
- порядок назначения на должность и освобождения от должности руководителей муниципальных организаций;
- порядок отчетов руководителей муниципальных организаций;
- порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа;
- порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, порядок контроля за его исполнением;
- случаи и порядок дополнительного использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления переданных государственных полномочий.

Помимо Устава муниципального образования вопросы муниципальной собственности регулируются и муниципальными нормативными правовыми актами. Так, должны быть в муниципальных правовых актах определены:

- порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. В том числе, должны быть урегулированы вопросы об управлении и охране муниципального имущества, о ведении реестра объектов муниципальной собственности, о программе муниципальных статистических наблюдений за муниципальным имуществом, об аренде,

передаче в пользование муниципального имущества, о залоге, о контроле использования, о порядке создания, реорганизации, ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, о порядке определения состава закрепляемого за организацией имущества, о назначении руководителей организаций, об условиях контракта с руководителями, о внесении имущества в уставный фонд, о представлении интересов собственника в организациях с участием муниципального образования, о перечне, назначении и порядке создания фондов муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений и т. п.;

- порядок и условия приватизации муниципального имущества (и программа приватизации);

- регламент деятельности каждого из органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия собственника;

- регламенты осуществления органами местного самоуправления функций и оказания услуг, связанных с владением, использованием, распоряжением, управлением муниципальной собственностью;

- порядок содержания и использования муниципального жилищного фонда;

- порядок использования муниципальных водных объектов, городских лесов;

- порядок охраны и сохранения памятников местного значения;

- порядок определения, использования имущества, управления имуществом, предназначенным для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Названные муниципальные правовые акты кроме прочего должны устанавливать расходные обязательства местного бюджета в отношении объектов муниципальной собственности, муниципальные минимальные стандарты в части формирования и содержания объектов муниципальной

собственности, гарантии обеспечения органами местного самоуправления интересов муниципального образования при управлении муниципальной собственностью.

Важно урегулировать муниципальными правовыми актами порядок страхования муниципального имущества, порядок предоставления льгот и преимуществ пользователям муниципальной собственностью с учетом необходимости исключения условий для недобросовестной конкуренции. Муниципальные правовые акты должны устанавливать для органов местного самоуправления правила по заключению договоров от имени муниципального образования и основные условия, которые необходимо включать в договора при распоряжении объектами муниципальной собственности.

Глава 2. Правовые основы возникновения, изменения и прекращения права собственности муниципальными образованиями

2.1 Особенности возникновения права муниципальной собственности

С вопросами реализации муниципальными образованиями принадлежащих им правомочий собственника, а главное, с характерными для такой реализации особенностями, тесно связаны проблемы осуществления права муниципальной собственности, решение которых способствует достижению основной цели местного самоуправления – удовлетворения нужд муниципальных образований.

Содержание права муниципальной собственности во многом определяется его назначением, оно призвано обеспечивать нужды муниципальных образований посредством удовлетворения потребностей населения соответствующей территории. В свою очередь, содержание права муниципальной собственности определяет и способ его осуществления, который чаще всего сводится к совершению юридически значимых активных действий муниципальных образований.

В осуществлении права собственности муниципальными образованиями, даже с учетом известной свободы управомоченного лица, можно выделить общие признаки осуществления субъективных гражданских прав и специальные, свойственные реализации данного права. К числу общих признаков следует отнести следующие:

1) осуществление права муниципальной собственности возможно лишь путем правомерных действий органов местного самоуправления и (или) муниципальных юридических лиц. Неправомерное действие органов местного самоуправления или, например, унитарного предприятия, направленных на осуществление права собственности от имени муниципальных образований не способствуют, а препятствуют его реализации;

2) в процессе осуществления права собственности муниципальными образованиями, последние реализуют то поведение, которое для них предписано нормами права;

3) конечным результатом осуществления права собственности является удовлетворение интересов муниципального образования как управомоченного лица.

Вместе с тем необходимо учитывать публично-правовую природу муниципальных образований, которая неизбежно оказывает влияние на порядок и способы осуществления принадлежащего им права собственности.

Согласно п.2 ст. 209 ГК РФ, собственник имеет право по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия³⁴.

Из содержания статьи видно, что единственное требование, которое предъявляет законодатель к осуществлению субъектом права собственности, заключается в том, что такие действия не должны противоречить закону, иным правовым актам и своими действиями собственник не должен нарушать права, интересы других лиц.

Вместе с тем, проведенный анализ действующего законодательства, регулирующего отношения, связанные с осуществлением муниципальными образованиями права собственности, позволяет сделать вывод об отсутствии абсолютной свободы в действиях муниципальных образований. Сказанное объясняется следующими причинами:

1. Субъективные права муниципального образования одновременно являются для него обязанностями.

Местное самоуправление не только вправе, но и обязано осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности». Думается, именно поэтому законодатель в отношении публично-правовых образований использует

³⁴ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

термины «компетенция» или «предметы ведения», а не «права и обязанности».

2. Муниципальному образованию предоставляется право собственности для достижения строго определенной цели – осуществления местного самоуправления. Достижение обозначенной в законе цели становится возможным посредством решения вопросов местного значения, к числу которых, как было продемонстрировано выше, относится осуществление правомочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом.

3. Субъектом права муниципальной собственности являются муниципальные образования как самостоятельные участники имущественных отношений, в то время как субъектом осуществления права собственности являются органы местного самоуправления и муниципальные предприятия, учреждения. Такое положение дел обусловлено особым статусом муниципальных образований, позволяющим сочетать публичные и частноправовые начала в организации их деятельности. Гражданское законодательство исходит из того, что муниципальное образование это особый вид субъектов наряду с физическими, юридическими лицами и государством.

4. Осуществление права муниципальной собственности необходимо для удовлетворения муниципальных нужд, которые в свою очередь определяются потребностями населения соответствующей территории. Соответственно, все те действия, которые вправе совершать муниципальное образование как собственник, социально ориентированы.

5. Эффективное осуществление права собственности муниципальными образованиями возможно лишь при условии достижения баланса диспозитивного и императивного методов правового регулирования.

6. Муниципальные образования обладают возможностью правового регулирования отношений по осуществлению права собственности на местном уровне путем издания муниципальных правовых актов.

7. При осуществлении права собственности муниципальные образования вправе распоряжаться по своему усмотрению не всем объемом поступающих в бюджет денежных средств, не смотря на тот факт, что средства местных бюджетов принадлежат им на праве собственности. Также, они ограничены целями использования средств местного бюджета.

8. Способы и средства осуществления права собственности муниципальными образованиями, определяются в императивном порядке действующим законодательством и не могут избираться муниципальным образованием самостоятельно. Под способом осуществления права муниципальной собственности понимается строго определенный способ реализации обеспеченного законом поведения. Выбор способа осуществления права зависит от конкретного содержания субъективного права и усмотрения субъекта.

В рамках совершения юридически значимых активных действий муниципальные образования осуществляют право собственности двумя способами³⁵:

а) передача муниципального имущества на правах хозяйственного ведения и оперативного управления унитарными предприятиям и учреждениям;

б) выступление в гражданском обороте органов местного самоуправления от имени муниципального образования.

Первый способ характеризуется тем, что, будучи самостоятельными субъектами гражданского права предприятия и учреждения от собственного имени владеют, пользуются и распоряжаются имуществом, которое принадлежит на праве собственности другому самостоятельному субъекту – муниципальному образованию. При таком положении дел важно четко определить границы тех прав, на которых муниципальное имущество передается юридическим лицам.

³⁵ Модин Н.А. Муниципальная казна как объект муниципальной собственности: сравнительное исследование / Н.А. Модин // Современное право. 2015. № 3. С. 26.

В контексте общетеоретического изложения следует остановиться на тех противоречиях, которые осложняют процесс осуществления права муниципальной собственности посредством создания юридических лиц.

Во-первых, наблюдается расширение организационно-правовых форм, в которых создаются юридические лица с участием муниципальных образований, что противоречит концепции сокращения юридических лиц несобственников, участников гражданских правоотношений.

Сущность юридического лица заключается не только в его возможности выступать в гражданском обороте от собственного имени, но и в наличии у него обособленного имущества и способности к самостоятельной ответственности. Юридические лица, обладающие правами оперативного управления и хозяйственного ведения, не обладают собственным имуществом и в случаях, предусмотренных законом, к субсидиарной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими обязательства привлекаются муниципальные образования. Увеличение числа несобственников ставит их в неравное положение со своими контрагентами, которые самостоятельно несут ответственность по своим обязательствам.

Во-вторых, являясь самостоятельными субъектами права, муниципальные предприятия и учреждения существенным образом ограничены в распоряжении закрепленного за ними имущества, что позволяет собственнику контролировать осуществление данного правомочия.

В-третьих, в осуществлении права собственности муниципальными предприятиями и учреждениями проявляются административно-правовые начала, связанные с управлением их деятельностью, что в целом не свойственно гражданским правоотношениям.

В-четвертых, наличие статуса некоммерческого юридического лица для учреждений не стимулирует их к эффективному осуществлению права муниципальной собственности, равно как и коммерческого, в случае с унитарными предприятиями, поскольку полученное по сделкам принадлежит

на праве собственности муниципальным образованиям. В свою очередь неэффективное осуществление права собственности влечет за собой утрату или количественное сокращение объемов муниципального имущества. С учетом того, что муниципальное имущество образует экономическую основу местного самоуправления, осуществление права муниципальной собственности должно обеспечивать, как минимум, его сохранность, как максимум – преумножение.

В-пятых, расширение оснований, в силу которых юридическим лицам с участием муниципальных образований необходимо получать согласие последних на совершение сделок, не способствует стремлению потенциальных контрагентов к заключению договоров, особенно учитывая предоставленную законом возможность собственника, оспорить уже совершенную сделку.

Второй способ осуществления права собственности муниципальными образованиями в рамках совершения юридически значимых активных действий это выступление в гражданском обороте органов местного самоуправления от имени муниципального образования, о чем будет подробно изложено в третьей главе настоящей работы.

Муниципальная собственность, наравне с другими формами собственности, возникает из различных оснований, предусмотренных нормами Гражданского кодекса РФ. Среди них сделки, в том числе договоры; судебные акты о признании права муниципальной собственности, в том числе на бесхозяйное имущество; поступление в муниципальную собственность находок; создание или изготовление новой вещи. Вместе с тем, публично-правовая природа муниципальной собственности такова, что на практике право муниципальной собственности возникает на основе специфических институтов, таких как: разграничение государственной собственности; безвозмездная передача имущества из государственной собственности в собственность муниципального образования; безвозмездная передача имущества из собственности одного муниципального образования в

собственность иного в процессе его разграничения. Названное можно отнести к специфическим основаниям, или способам возникновения права муниципальной собственности.

2.2 Особенности изменения и прекращения права муниципальной собственности

Право муниципальной собственности прекращается:

- в случае гибели или уничтожения имущества;
- при отчуждении имущества другим лицам, в том числе при приватизации;
- в порядке разграничения муниципальной собственности;
- путем обращения взыскания на имущество по обязательствам муниципального образования в порядке, предусмотренном законом РФ или договором;
- по иным основаниям, предусмотренным законами РФ.

Прекращение права муниципальной собственности в результате приватизации муниципального имущества, связано с тем, что приватизация является одним из наиболее важных элементов, обеспечивающих укрепление экономической основы местного самоуправления в условиях рыночной экономики.

Гражданским кодексом Российской Федерации установлено, что «имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества».

Приватизация муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными Федеральным законом "О приватизации государственного и муниципального имущества":

1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

Приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия в случае, если размер уставного капитала, превышает минимальный размер уставного капитала открытого акционерного общества, установленный законодательством Российской Федерации, может осуществляться только путем преобразования унитарного предприятия в открытое акционерное общество.

2) продажа муниципального имущества на аукционе;

На аукционе продается муниципальное имущество в случае, если его покупатель не должен выполнить какие-либо условия в отношении такого имущества. Право его приобретения принадлежит покупателю, который предложит в ходе торгов наиболее высокую цену за такое имущество.

3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

Специализированным аукционом признается способ продажи акций на открытых торгах, при котором все победители получают акции открытого акционерного общества по единой цене за одну акцию.

4) продажа муниципального имущества на конкурсе;

На конкурсе могут продаваться предприятие как имущественный комплекс или акции созданного при приватизации открытого акционерного общества, которые составляют более чем 50% уставного капитала указанного общества, если в отношении указанного имущества его покупателю необходимо выполнить определенные условия.

Право приобретения муниципального имущества принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе конкурса наиболее высокую цену за указанное имущество, при условии выполнения таким покупателем условий конкурса.

5) продажа муниципального имущества посредством публичного предложения;

Продажа муниципального имущества посредством публичного предложения осуществляется в случае, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся.

Публичное предложение о продаже муниципального имущества является публичной офертой.

При продаже муниципального имущества посредством публичного предложения в информационном сообщении указываются величина снижения начальной цены (цены первоначального предложения); период, по истечении которого последовательно снижается цена предложения; минимальная цена предложения, по которой может быть продано муниципальное имущество (цена отсечения).

б) продажа муниципального имущества без объявления цены;

Продажа муниципального имущества без объявления цены осуществляется, если продажа этого имущества посредством публичного предложения не состоялась.

7) внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

Внесение муниципального имущества, а также исключительных прав в качестве оплаты размещаемых дополнительных акций открытого акционерного общества может быть осуществлено если открытое акционерное общество в соответствии с законодательством Российской Федерации об акционерных обществах приняло решение об увеличении уставного капитала посредством размещения дополнительных акций, оплата которых будет осуществляться в том числе муниципальным имуществом (с указанием вида такого имущества), а также исключительными правами, принадлежащими муниципальному образованию (с указанием объема, пределов и способа использования соответствующих исключительных прав).

Приватизация имущественных комплексов унитарных предприятий осуществляется одновременно с отчуждением покупателю следующих земельных участков:

- находящихся у унитарного предприятия на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды;

- занимаемых объектами недвижимости, входящими в состав приватизируемого имущественного комплекса унитарного предприятия, и необходимых для использования указанных объектов.

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры, а также выявленные объекты культурного наследия) могут приватизироваться при условии их обременения обязательствами по содержанию, сохранению и использованию.

Объекты социально-культурного назначения (здравоохранения, культуры и спорта) и коммунально-бытового назначения могут быть приватизированы в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, за исключением используемых по назначению:

- объектов, обеспечивающих нужды органов социальной защиты населения, в том числе детских домов, домов ребенка, домов для престарелых, интернатов, госпиталей и санаториев для инвалидов, детей и престарелых;

- объектов здравоохранения, образования, культуры, предназначенных для обслуживания жителей соответствующего поселения;

- детских оздоровительных комплексов (дач, лагерей);

- жилищного фонда и объектов его инфраструктуры;

- объектов транспорта и энергетики, предназначенных для обслуживания жителей соответствующего поселения.

Средства, поступающие от приватизации в местные бюджеты, направляются исключительно:

- на содержание объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не вошедших в имущественный комплекс приватизируемых предприятий и переданных в ведение соответствующих органов местного самоуправления;

- на финансирование мероприятий по социальной защите населения;

- на реализацию соответствующих инвестиционных программ.

Главными целями приватизации являются:

- повышение эффективности российской экономики в целом и деятельности отдельных предприятий;
- формирование широкого слоя частных собственников как экономической основы рыночных отношений;
- создание конкурентной среды;
- ускорение развития сферы торговли и услуг на основе приватизации большинства объектов «малой приватизации»;
- содействие в реализации мероприятий по социальной защите населения, а также защите прав частных собственников (акционеров).

Таким образом, под осуществлением права муниципальной собственности следует понимать совершение муниципальным образованием действий, направленных на реализацию тех возможностей, которые предусмотрены для него законом. При этом, ст. 209 ГК РФ, являясь законным основанием для участников гражданского правоотношения осуществлять принадлежащее им право собственности по своему усмотрению, в отношении муниципальных образований может применяться лишь с учетом публично-правовой природы муниципальных образований, не вступая с ней в противоречие.

Глава 3. Правовые проблемы осуществления права собственности муниципальными образованиями

3.1 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий

В плоскости описанных выше способов осуществления права собственности муниципальное образование может участвовать в гражданском обороте в двух формах, которые в научной литературе получили название непосредственного и опосредованного участия. В первом случае муниципальное образование вступает в гражданский оборот посредством органов местного самоуправления, во втором – через специально созданные для этих целей юридические лица в тех организационно-правовых формах, которые предусмотрены действующим гражданским законодательством.

Форма участия публичного собственника в осуществлении права собственности характеризуется тем, что самостоятельные субъекты гражданского права в лице предприятий и учреждений от собственного имени владеют, пользуются и распоряжаются имуществом, которое принадлежит на праве собственности другому самостоятельному субъекту – муниципальному образованию³⁶.

Поскольку собственником муниципального имущества является муниципальное образование, возникает вопрос, какими правами и в каком объеме оно наделяет созданные им юридические лица.

Согласно ст. 216 ГК РФ вещные права, в силу которых имущество закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями: хозяйственное ведение и оперативное управление, относятся к ограниченным вещным правам, характерным признаком которых является, прежде всего, то,

³⁶ Модин Н.А. Муниципальная казна как объект муниципальной собственности: сравнительное исследование / Н.А. Модин // Современное право. 2015. № 3. С. 25.

что возникают и осуществляются они в отношении чужих вещей, то есть вещей, находящихся в собственности иного лица, муниципального образования³⁷. Ограниченный характер указанных вещных прав выражается в том, что возможности их обладателей осуществлять свои правомочия ограничены правами самого собственника, поэтому и содержание таких прав в сравнении с правом собственности носит более узкий характер. Их существование неминуемо влечет ограничения и для муниципального образования, поскольку последнее фактически лишается возможности самостоятельно и свободно пользоваться принадлежащим ему имуществом, передав его хозяйствующим субъектам. С момента прекращения деятельности таких юридических лиц, имущество вновь передается собственнику, таким образом, право собственности как бы восстанавливается в своем первоначальном объеме. Вне права собственности данные права существовать не могут, что говорит об их зависимом от права собственности характере и, наконец, особую прочность им обеспечивает тот факт, что смена собственника не влечет за собой прекращения ограниченного вещного права.

Отрицание качеств ограниченных вещных прав в оперативном управлении и хозяйственном ведении требует определения для этих прав иного места на доктринальном уровне осмысления и в рамках ГК РФ. Закрепляя имущество за соответствующими организациями, муниципальное образование осуществляет право муниципальной собственности³⁸. В этом смысле и хозяйственное ведение, и оперативное управление выступают в роли средства осуществления права муниципальной собственности. Однако, передать имущество необходимо на строго определенном праве и обе стороны должны иметь четкое представление о границах такого права. В случае отрицания признаков вещных прав за хозяйственным ведением и

³⁷ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

³⁸ Шаломенцева Е.Г. Теоретико-методологические основы и проблемы правового регулирования управления муниципальным имуществом / Е.Г. Шаломенцева // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 55.

оперативным управлением нужно предложить взамен иное. Ни в коем случае речь не должна идти о том, чтобы искусственно «втискивать» в рамки вещного права оперативное управление или хозяйственное ведение.

Вместе с тем не стоит забывать и о том, что вещное право определяет отношение лица к вещи, устанавливает некое господство лица над вещью. В случае с правом собственности, это наиболее полное господство, в случае с обсуждаемыми правами – господство в меньшей степени, но, тем не менее, выражающее такое отношение лица к вещи, когда оно изначально строится на началах чуждости, и потому в отличие от права собственности, не может быть таким же, как отношение лица к своей собственной вещи. Посредством осуществления указанных прав достигается правовой результат, к которому стремился их обладатель, удовлетворяется его интерес за счет реализации правомочий по владению, пользованию распоряжению закрепленным за ним имуществом, как того и требует вещное правоотношение, в котором интерес управомоченного лица удовлетворяется за счет полезных свойств вещи путем непосредственного взаимодействия с ней.

Предприятия и учреждения, в свою очередь, реализуют предоставленные им права в отношении муниципального имущества так же своими действиями, но в пределах, установленных законом, целями деятельности и назначением имущества, что делает эти права зависимыми от прав собственника, а значит ограниченными. Однако, они пользуются абсолютной вещно-правовой защитой, в том числе против самого собственника и все иные лица обязаны не препятствовать носителям обсуждаемых вещных прав в их осуществлении.

Деятельность муниципального образования, осуществляемая им посредством создания муниципальных организаций и направленная на получение дохода с целью решения задач местного самоуправления, должна носить дополнительный характер по отношению к основной – собственно решению этих задач. Благодаря унитарным предприятиям, термин «предприятие» используется в гражданском праве не только как объект,

предусмотренный ст. 132 ГК РФ, но и как субъект гражданских прав. По мнению И.П. Грешникова права юридического лица исторически были признаны за предприятием с той целью, чтобы возложить на него ответственность за действия уполномоченных органов, освободить от ответственности собственника-государство, сохранив за ним полный контроль над предприятием, право определять его юридическую судьбу и распоряжаться имуществом³⁹.

Из содержания ст. 113 ГК РФ можно вычлениить признаки, характерные в целом для унитарных предприятий, далее законодатель их различает в зависимости от того вещного права, которым будет обладать предприятие на закрепленное за ним имущество: правом оперативного управления или правом хозяйственного управления.

Муниципальные образования определяют порядок составления, утверждения и установления показателей планов финансово-хозяйственной деятельности (программ) унитарного предприятия. Такие программы утверждаются собственником с целью повышения эффективности использования и сохранения муниципального имущества, а также осуществления контроля над финансово-хозяйственной деятельностью унитарных предприятий и представляют собой некий бизнес-план на предстоящий период развития предприятия. Утверждая такого рода программы развития, собственник, определяет и механизм их финансирования, принимая тем самым соответствующие обязательства на себя.

Так, Постановлением ФАС Западно-Сибирского округа от 21.04.2011 по делу N А81-2433/2009⁴⁰ суд признал обязанность собственника возместить расходы муниципальному унитарному предприятию, произведенные им в рамках целевой программы "Комплексная целевая программа по развитию

³⁹ Винницкий А.В. Публичная собственность: проблемы формирования административно-правовой доктрины: автореф. дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Владимирович Винницкий. – Екатеринбург, 2013. С. 34.

⁴⁰ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 21.04.2011 по делу N А81-2433/2009// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

телепроизводства и телевидения на территории муниципального образования Тазовский район» на основании заключенного договора.

На наш взгляд, в наибольшей степени права собственника в отношении имущества унитарного предприятия проявляют себя в том, что большинство сделок, связанных с распоряжением имуществом унитарные предприятия не вправе совершать без согласия собственника. Ст. 18 Закона об унитарных предприятиях устанавливает необходимость в получении согласия собственника для продажи, сдачи в аренду, передачи в залог, внесения в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества или товарищества недвижимого имущества предприятия, а также распоряжения им иным способом⁴¹. При этом, анализ судебной практики позволяет утверждать, что распоряжение в том числе имеет место в случаях совершения сделок, создающих прямо или косвенно возможность отчуждения имущества, в частности при неисполнении договоров, когда взыскание может быть обращено на имущество должника.

Муниципальные предприятия не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества.

Сказанное вовсе не представляет собой исчерпывающего перечня действий, требующих согласия собственника, по двум причинам: во-первых, процитированный п.4 ст. 18 Закона об унитарных предприятиях в отношении указанных сделок, содержит в себе фразу «..с иными обременениями..»⁴², что само по себе превращает перечень в открытый; во-вторых, уставом муниципального предприятия могут быть предусмотрены виды и (или) размер иных сделок, совершение которых не может осуществляться без

⁴¹ Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" // "Собрание законодательства РФ", 02.12.2002, N 48, ст. 4746.

⁴² Там же.

согласия собственника. При этом не маловажно, что утверждает устав предприятия собственник, что позволяет ему расширять такой перечень.

Противоречивость судебной практики проявляется также в вопросе о необходимости получения согласия собственника на совершение крупной сделки. Требуется анализ судебной практики, которая в конечном итоге должна выработать единообразное представление о признаках взаимосвязанных сделок.

Постановление Президиума ВАС РФ от 01.03.2011 N 14871/10 по делу N А511888/2007⁴³ суд признал факт взаимосвязанности спорных сделок, поскольку совершены они были в отношении единого имущественного комплекса, однотипны по характеру, совершены одновременно и с одним лицом. Анализ судебной практики позволяет нам сделать вывод о том, что суды не признают взаимосвязанности, если: унитарное предприятие заключает договоры с разными лицами, в разное время, у возникших обязательств сходный характер и т.п. Напротив, признаются взаимосвязанными сделки, совершенные в отношении однородного имущества, в случаях использования имущества по одному и тому же назначению.

Судебная практика позволяет также сделать вывод о том, что, последующее одобрение сделки унитарного предприятия собственником, рассматривается судами как получение его согласия. Однако, по нашему мнению, не следует абсолютизировать правило о необходимости получения согласия собственника на совершение указанных в законе сделок. Оно также должно осуществляться исключительно в рамках закона.

Так, ФАС ВолгоВятского округа в своем Постановлении от 15.04.2011⁴⁴ исходил из признания совершенных муниципальным унитарным предприятием сделок, направленных на отчуждение муниципального

⁴³ Постановлением Президиума ВАС РФ от 01.03.2011 N 14871/10 по делу N А51-1888/2007 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

⁴⁴]Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15.04.2011 по делу N А39-3258/2010 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

имущества собственнику, недействительными указав, что добровольный отказ предприятия от имущества, закрепленного за ним на праве хозяйственного ведения, не допускается независимо от согласия на то собственника в силу п. 3 ст. 18 Закона об унитарных предприятиях, который прямо обязывает предприятие распоряжаться своим имуществом только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом.

Унитарные предприятия, как самостоятельно хозяйствующие субъекты вправе осуществлять деятельность, направленную на получение доходов, которая в силу наличия у данного субъекта прав пользования и распоряжения муниципальным имуществом реализуется, как в возможности передавать это имущество по договору аренды, и соответственно получать арендную плату, так и в осуществлении иной, приносящей доходы деятельности. При этом, в отношении поступлений, полученных от использования арендованного муниципального имущества, БК РФ исходит из необходимости отнесения их к доходам бюджетов муниципальных образований в полном объеме, в отношении же иной деятельности, не связанной с передачей имущества во временное владение и пользование, но также направленной на получение доходов, ст. 42 БК РФ, исходит из необходимости поступления в бюджет муниципальных образований лишь части от прибыли таких предприятий⁴⁵. Следовательно, БК РФ предусматривает возможность получения собственником арендной платы от унитарных предприятий в полном объеме, чего нельзя сказать, на наш взгляд, о нормах гражданского законодательства.

Так, ст. 295 ГК РФ предоставляет собственнику право на часть прибыли унитарного предприятия⁴⁶. Соответственно, оставшаяся часть сохраняется за предприятием. Те отношения, которые возникают между собственником и унитарным предприятием по поводу пользования

⁴⁵ "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 30.11.2016) // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

⁴⁶ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

имущества и получения поступлений от такого пользования входят в предмет правового регулирования гражданского права, а не бюджетного. БК РФ регулирует в рамках спорного вопроса отношения формирования доходов, но никак не имущественные отношения между собственником и созданным им юридическим лицом. Согласно ст. 136 ГК РФ поступления, полученные от использования вещи принадлежат собственнику, независимо от того, кто ее использует, если иное не установлено законом, иным нормативно-правовым актом, соглашением сторон или не вытекает из существа отношений. С учетом п.2 ст. 299 ГК РФ устанавливающего, что плоды, продукция и доходы от использования имущества унитарных предприятий поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения, указанные лица сохраняют ограниченные вещные права на такого рода поступления от использования вещи. Иное решение вопроса сводило бы на нет весь смысл существования унитарных предприятий как субъектов права, инициируя тем самым вопрос: почему доход получает самостоятельно хозяйствующий субъект, уплачивает с него налоги, а прибыль, равно как и полученное приращение вещей передает собственнику. Думается, в этом случае утрачивалась бы ценность пользования как правомочия для субъекта.

Таким образом, отношения между унитарным предприятиями и их собственником, в том числе отношения по поводу использования муниципального имущества должны регулироваться нормами гражданского законодательства. Последнее в свою очередь, дает право собственнику на часть прибыли унитарного предприятия, независимо от того, каким способом предприятие получает эту прибыль: путем сдачи имущества в аренду или иным способом. БК РФ должен применяться только к тем правоотношениям, которые прямо указаны в ст. 1 БК РФ, в том числе в части определения объема поступлений доходов унитарного предприятия собственнику. Думается, судам необходимо обращать внимание на такое различие в юридической природе возникающих правоотношений, а также в дефинициях

«доходы» и «прибыль». Доходы должны поступать в хозяйственное ведение унитарных предприятий, которые в силу прямого указания ст. 215, 294 ГК РФ вправе владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальным имуществом.

Осуществляя право муниципальной собственности посредством создания унитарных предприятий, муниципальное образование становится и субъектом ответственности, объем которой отличается в зависимости от того, на каких правах передается имущество собственником: хозяйственного ведения или оперативного управления. В первом случае собственник не отвечает по обязательствам унитарных предприятий. В отношении предприятий, основанных на праве оперативного управления, собственник несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества⁴⁷.

Такой характер ответственности собственника исключает возможность признания казенного предприятия банкротом и не требует формирования уставного фонда, который во всех коммерческих организациях выполняет роль гарантии прав кредиторов.

Муниципальные казенные предприятия, основанные на праве оперативного управления, отличаются не только характером ответственности собственника. Их создание обусловлено более узкими целями, потребность участия в гражданском обороте таких предприятий еще в большей степени ограничена. Отсюда целевой характер использования имущества, закрепленного за ним собственником и обязательное утверждение им сметы доходов и расходов для казенного предприятия.

Описанные права собственника одновременно выступают как ограничения для унитарных предприятий, существенно сужая их правомочия, что в свою очередь не способствует стремлению потенциальных контрагентов к совершению сделок с такими субъектами. В условиях

⁴⁷ Останин А.А. Сравнительная характеристика типов государственных (муниципальных) учреждений/ А.А. Останин // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1.С. 65.

тотального запрета на совершение широкого спектра действий без согласия собственника, контрагенты муниципального предприятия поставлены в неравное с ним положение, особенно с учетом права, установленного законом для собственника, оспаривать в суде действительность заключенных предприятием сделок. Очевидно, что цель таких ограничений обусловлена необходимостью защиты имущественных интересов муниципального образования, объектов права муниципальной собственности в конечном итоге. Однако, как нам видится, данные положения подрывают значение п. 4 ст. 212 ГК РФ, который исходит из принципа равной защиты прав всех собственников, без преимущества одной формы собственности перед другой.

Различия между двумя видами унитарных предприятий влияют на объем прав собственника в отношении созданного им предприятия и характер его ответственности. Вместе с тем, с момента введения ограничения правомочий субъекта хозяйственного ведения запретом самостоятельно распоряжаться недвижимым имуществом начался процесс отказа от права хозяйственного ведения, возможный благодаря его сближению с правом оперативного управления⁴⁸.

По нашему мнению, опосредованное участие муниципального образования в гражданском правоотношении и, соответственно в осуществлении права муниципальной собственности целесообразнее посредством права оперативного управления на закрепленное за юридическими лицами имущество. Такая позиция видится нам обоснованной и перспективной, поскольку конструкция оперативного управления в большей степени отвечает правилам осуществления муниципальным образованием принадлежащего ему права собственности: его носитель обладает меньшей свободой в осуществлении своих правомочий, что в конечном итоге заставляет его сосредоточиться на решении вопросов публичного, местного значения, то есть на тех видах деятельности, для

⁴⁸ Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография/ Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, А.В. Шуман. - М.: Юрист, 2013. С. 77.

которых это юридическое лицо и создается. Теоретически обоснованная необходимость уменьшения числа организаций не собственников имущества должна найти свое воплощение на практике, как отвечающая требованиям экономических преобразований, происходящих в нашем государстве с учетом роли публичного собственника для гражданского оборота в целом.

В идеале для нормального имущественного оборота необходимо участие в нем самостоятельных субъектов, к числу которых нельзя отнести унитарные предприятия, деятельность которых, как было продемонстрировано выше, ограничена не только законом, но и самим собственником. Полноценный участник гражданского оборота должен обладать абсолютным вещным правом, способным дать его носителю максимальную свободу, реализация которой сводится к осуществлению правомочий собственника.

Являясь более широким по своему содержанию, право хозяйственного ведения наделяет унитарные предприятия большей свободой в осуществлении своих прав, нежели право ст. 18 Закона об унитарных предприятиях в отношении сделок, связанных с предоставлением поручительств, получением банковских гарантий и требующих согласия собственника содержит в себе фразу «..с иными обременениями..», что позволяет сделать вывод о неисчерпывающем характере таких сделок оперативного управления, что по нашему мнению, делает их правовой статус менее определенным.

В отличие от юридических лиц, основанных на корпоративных началах, муниципальные учреждения благодаря своей юридической природе позволяют собственнику сохранять права на имущество, которое передается учреждению. Передача собственником имущества и последующее его использование учреждением всегда направлено на достижение общепользовательных целей, поэтому принцип целевого использования имущества для учреждения является основополагающим. Поскольку данные юридические лица также как и казенные предприятия основаны на праве

оперативного управления, собственник обладает аналогичным правом изымать излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества.

Распорядиться по своему усмотрению собственник вправе только изъятым у учреждения имуществом. Если это имущество не было изъято собственником, он не вправе им распоряжаться, не смотря на согласие учреждения.

Таким образом, исследование статуса муниципальных предприятий и учреждений, посредством которых муниципальное образование осуществляет принадлежащее ему право собственности, позволяет сформулировать ряд выводов:

1) закрепляя имущество за соответствующими организациями, муниципальное образование осуществляет право муниципальной собственности. В этом смысле и хозяйственное ведение, и оперативное управление выступают в роли средства осуществления права муниципальной собственности. Реализация указанных прав ведет к достижению правового результата, к которому стремился их обладатель, удовлетворяется его интерес за счет реализации правомочий по владению, пользованию распоряжению закрепленным за ним имуществом, как того и требует вещное правоотношение, в котором интерес управомоченного лица удовлетворяется за счет полезных свойств вещи путем непосредственного взаимодействия с ней;

2) отнесение муниципальных предприятий к числу коммерческих представляется нам неоправданным и противоречащим тем целям, которые должен преследовать публичный собственник при осуществлении своего права;

3) предусмотренные законом права собственника в отношении имущества муниципальных предприятий, ограничивающие тем самым

самостоятельность последних, не способствуют стремлению контрагентов таких предприятий к совершению с ними сделок. Установленное законом право собственника оспаривать в суде действительность заключенных муниципальным предприятием сделок подрывает значение п. 4 ст. 212 ГК РФ, который исходит из принципа равной защиты прав всех собственников, без преимущества одной формы собственности перед другой;

4) требуют уточнения критерии определения крупной сделки унитарных предприятий, поскольку содержание закона не позволяет однозначно утверждать, в отношении какой разновидности унитарного предприятия указаны оба критерия крупной сделки. В этой связи предлагаем п.1 ст. 23 Закона об унитарных предприятиях дополнить после слов «минимальный размер оплаты труда» словами «в отношении казенных предприятий». Кроме того, следует пересмотреть стоимостное выражение обоих критериев ввиду незначительного размера, на который они указывают для признания сделки крупной;

5) конструкция оперативного управления для целей осуществления права муниципальной собственности является наиболее оптимальной. Тонкая грань между муниципальными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения и оперативного управления внутри одного способа осуществления права муниципальной собственности утратила свое и теоретическое и практическое значение;

б) законодатель предусматривает три типа учреждений, которые позволяют муниципальному образованию реализовать право собственности. Правовой статус каждого из них определяет границы прав собственника в отношении имущества муниципального образования. Закон об автономных учреждениях, устанавливая новый тип учреждений в виде автономных, расширил круг организаций несобственников;

7) в большинстве своем учреждения приобрели статус бюджетных, правовое положение которых подверглось серьезной трансформации в сравнении с ранее установленным. Представляется поспешным решение

законодателя об исключении субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетных учреждений по обязательствам последнего;

8) эффективность функционирования того или иного типа учреждений, качество выполняемых работ и предоставляемых услуг зависит, в том числе, от детально регламентирующего их деятельность законодательства. Действующие на сегодняшний день нормативно-правовые акты создали правовую основу регламентации муниципальных учреждений, которая должна получить дальнейшее развитие непосредственно на местном уровне власти.

Именно на уровне осуществления местного самоуправления муниципальные образования имеют возможность, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций, разрабатывать нормативные акты и определяя муниципальные нужды обеспечивать их посредством эффективной работы и качества муниципальных услуг соответствующих учреждений.

3.2 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления

Законодательное провозглашение муниципального образования самостоятельным субъектом гражданского правоотношения позволяет закреплять за ним права и обязанности. Однако, в отличие от лиц физических данный субъект может приобретать и осуществлять эти права благодаря специально созданной конструкции в виде органа местного самоуправления, также как посредством своих органов юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности.

Проведенный анализ системы органов местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях, позволяет нам сделать вывод о том, что зачастую система органов не предусматривает в своем составе контрольного органа. Полагаем, что сложившаяся практика стала возможной

благодаря п. 2 ст. 34 Закона о местном самоуправлении, который указывает на обязательное наличие в структуре органов местного самоуправления всех выше перечисленных за исключением контрольного органа⁴⁹.

Как уже было сказано в первой главе работы, Конституция РФ предоставляет право населению владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью. Участвовать в реализации права муниципальной собственности население муниципального образования может лишь в контексте осуществления местного самоуправления и только посредством выражения своей воли в предусмотренных законом формах (референдум, сход граждан...) либо опосредованно, через представительные органы.

Таким образом, именно представительные органы призваны выражать волю населения соответствующего муниципального образования. В этой связи представляется оправданным усиление роли представительного органа в решении вопросов, связанных с распоряжением объектами права муниципальной собственности. В частности, в развитие такого полномочия данного органа как «определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом», представительный орган может быть наделен дополнительным полномочием: давать свое заключение на представление исполнительного органа о необходимости совершения сделок, направленных на отчуждение таких объектов права муниципальной собственности, которые представляют собой особую ценность для муниципального образования, являясь социально значимыми. Такого рода полномочие представительного органа способно обеспечить сохранность указанных объектов, которые в свою очередь, необходимы для обеспечения потребностей населения.

Перечень собственных полномочий органов местного самоуправления, необходимых для решения вопросов местного значения и закрепленных в ст. 17 Закона о местном самоуправлении, носит открытый характер и, таким

⁴⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

образом, может быть дополнен иными полномочиями в соответствии с Законом о местном самоуправлении и уставами муниципальных образований. Отдельно законодатель урегулировал права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, как то: создание музеев, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, создание муниципальной пожарной охраны и др. Все они перечислены в Законе о местном самоуправлении применительно к каждому типу муниципального образования. В этой части, на наш взгляд, плохо прослеживается логика законодателя, поскольку из содержания перечисленных здесь прав органов местного самоуправления, не усматривается какого-либо критерия, по которому законодатель не относит их к вопросам местного значения, тем более учитывая тот факт, что данные органы в конечном итоге все равно вправе осуществлять названные здесь права и финансовое обеспечение их исполнения осуществляется также за счет доходов местных бюджетов.

В отличие от вопросов местного значения, сформулированных законодателем в отношении каждого типа муниципального образования, полномочия органов местного самоуправления установлены единым перечнем. Так, ст. 11 ЗК РФ определяет полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений; ст. 8 Градостроительного Кодекса РФ перечисляет полномочия в сфере градостроительной деятельности; ст. 165 ЖК РФ – в жилищных правоотношениях; ст. 84 Лесного Кодекса Российской Федерации содержит перечень полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений⁵⁰.

Бессмысленно, на наш взгляд, спорить с тем, что не все муниципальные образования оказываются способными к решению вопросов местного значения. Однако, полномочия органов управления определяются законом лишь постольку, поскольку это необходимо для решения вопросов

⁵⁰ Ерочкин А. К. Нормативно-правовая база управления муниципальной собственностью в РФ // Молодой ученый. 2016. №11. С. 730.

местного значения. Поэтому корректировать нужно не общий перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а сами вопросы местного значения в отношении каждого из типов муниципального образования с учетом степени их финансово-экономического обеспечения и вытекающей отсюда, объективной способности обеспечивать осуществление местного самоуправления. Дифференциация же полномочий как таковых создаст ненужное их нагромождение и дублирование в Законе о местном самоуправлении.

На протяжении длительного периода времени в науке гражданского права обсуждался вопрос о том правовом основании, которое позволяло органам власти быть участником имущественных правоотношений. Не являясь юридическими лицами, они не могли вступать в гражданское правоотношение, приобретая, например, техническое оборудование для обеспечения деятельности соответствующего органа.

Анализ нормативных правовых актов, как это было продемонстрировано в первой главе работы, не позволил нам сделать вывод о едином подходе законодателя к определению субъекта отраслевого правоотношения. В одной группе актов субъектом названо муниципальное образование, в другой – прямое указание на субъект отсутствует. Подобного рода неопределенность с субъектным составом позволило ученым, представителям различных отраслей права, ставить вопрос о возможности признания статуса самостоятельного субъекта за органом местного самоуправления.

В настоящее время Закон о местном самоуправлении наделяет правами юридического лица представительный орган местного самоуправления и местную администрацию как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования.

Наличие статуса юридического лица у органов местного самоуправления в целом и представительного органа муниципального образования в частности, вызывает большие сомнения. С учетом того, что

основной аргумент в пользу признания юридической личности за органами власти и управления сводится к обоснованию совершения ими сделок, направленных на обеспечение внутрихозяйственной деятельности, возникает вопрос о целесообразности такого признания за представительным органом, который согласно ст.35 Закона о местном самоуправлении проводит свои заседания не реже одного раза в три месяца⁵¹, не являясь, таким образом, постоянно действующим. Содержательное наполнение полномочий, определенных для данного органа законом свидетельствуют об отсутствии необходимости для него обладать правами юридического лица.

Вопросы внутрихозяйственной деятельности, в том числе и для представительного органа в случае необходимости может вполне решать какой-либо один орган, в частности исполнительно-распорядительный, то есть местная администрация.

По нашему мнению, наличие статуса юридического лица у органа местного самоуправления позволяет его рассматривать как нечто отделимое от самого муниципального образования, что в корне не верно, и, в конце концов, позволит говорить о собственном интересе и правосубъектности таких органов, то есть тех признаках, которые присущи субъекту гражданского права. Однако, органы местного самоуправления не могут иметь собственного интереса в совершении юридически значимых действий, они всего лишь осуществляют права, направленные на реализацию правомочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом от имени муниципального образования как публично-правового субъекта, формируя и выражая таким образом волю населения. Поэтому их действия рассматриваются как действия самого муниципального образования. Напротив, наличие своего интереса позволяет говорить, что перед нами самостоятельный субъект права, причем, в данном случае обладающий благоприятной почвой для коррупционной деятельности. Более

⁵¹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

того, внутри самостоятельного субъекта права в виде муниципального образования мы должны будем признать существование другого самостоятельного субъекта в виде органа первого. Сказанное противоречит самым элементарным законам логики: либо орган местного самоуправления, являясь частью своего субъекта, выступает от его имени, либо, в случае его самостоятельности, он просто не может быть частью и должен рассматриваться нами обособленно от первого.

Далее, п. 1 ст. 2 ГК РФ определяя отношения, регулируемые гражданским законодательством, указывает на то, что они должны быть основаны на автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Имущественная самостоятельность юридического лица составляет его суть, лишь возможность обособления такого имущества позволяет юридическому лицу выступать в гражданском обороте⁵².

Определяющим, на наш взгляд, является и цель предоставления имущества органу власти и управления. Юридическому лицу имущество передается его учредителями для участия в гражданском правоотношении, в то время как органу власти имущество передается собственником для реализации полномочий по решению вопросов местного значения, то есть в конечном итоге для осуществления публичных функций самого собственника, а не частных интересов юридического лица. Таким образом, обозначенному признаку органы местного самоуправления не отвечают, поскольку как таковой обособленности имущества мы не наблюдаем, оно принадлежит собственнику учреждения и используется последним для осуществления публичных функций. Режим оперативного управления не позволяет говорить и о самостоятельном распоряжении таким имуществом и, как следствие, о самостоятельной ответственности.

В сопоставлении признаков, присущих субъекту гражданского права со статусом органа местного самоуправления становится понятным, что не

⁵² Сотникова М.С. Правовое регулирование возникновения права муниципальной собственности на земельные участки / М.С. Сотникова // Современное право. 2014. № 4. С. 50.

может обладать последний и собственной правосубъектностью, наличие которой является необходимым условием его участия в конкретном правоотношении. Признание органа местного самоуправления юридическим лицом неминуемо должно давать нам основание для утверждения о наличии у него субъективных прав и обязанностей. Однако, полномочия этих органов, осуществляемые ими в интересах населения соответствующего муниципального образования не тождественны субъективным правам и обязанностям, которые самостоятельный субъект реализует в своем интересе и сообразно собственной воле⁵³.

Признание статуса юридического лица за органом власти позволило бы избегать последнему ответственности в случае отсутствия у него необходимого имущества при недопущении механизма дополнительной ответственности муниципального образования.

Однако, законодатель пошел иным путем, признав необходимость существования юридической личности за органами власти и управления, в основном, с целью необходимости обеспечения материально-технической сферы деятельности органов власти. При таких условиях организационно-правовая форма учреждения для органов местного самоуправления является оптимальной.

По нашему мнению, в структуре органов местного самоуправления лишь исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, то есть местная администрация может обладать статусом юридического лица и обеспечивать, таким образом, материально-техническое состояние органов местного самоуправления. Обозначенную функцию вполне бы могло осуществлять и структурное подразделение администрации, например, комитеты по управлению имуществом города. Такой вывод, на наш взгляд, объясняется узкой сферой действий (осуществление ремонта муниципального здания, приобретение техники для обеспечения текущей

⁵³ Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации / А.М. Цирин // Современное право. 2016. № 7. С. 80.

деятельности органа и т.д.), в отличие от того разнообразия, которое может быть свойственно отношениям с участием юридических лиц. Сказанное определяется также необходимостью сокращения оснований для участия органов власти в гражданском правоотношении, в том числе за счет недопустимости получения статуса юридической личности за всеми органами власти⁵⁴.

В случае возникновения спора в правоотношениях с участием органов местного самоуправления, ответчиком должно выступать само муниципальное образование, а орган, непосредственно заключивший договор, должен участвовать как его представитель. Вместе с тем, анализ судебной практики свидетельствует об обратном: ответчиком зачастую выступает орган местного самоуправления. И уже совершенно неприемлемой представляется ситуация, при которой структурное подразделение органа местного самоуправления не считает себя связанным публично-правовой природой муниципального образования.

Так, заместитель прокурора Приморского края обратился в ФАС Дальневосточного округа с иском к структурному подразделению администрации г. Владивостока. Администрация города не признавала статуса органа местного самоуправления за структурным подразделением, в то время как суд обратил внимание сторон на то, что управления, указанные в муниципальном контракте, в соответствии с имеющимися в деле положениями о них, являются структурными подразделениями органа местного самоуправления - администрации г. Владивостока, реализующими ее полномочия⁵⁵.

Приведенный пример не является единственным и демонстрирует практику признания судами в качестве ответчиков не муниципальных образований, а их органов, а также тот факт, что наличие самостоятельного

⁵⁴ Тархов В.А., Соловьев В.Н., Рыбаков В.А. Тип собственности в системе собственности (цивилистический аспект) / В.А. Тархов // Гражданское право. 2014. №3. С. 31.

⁵⁵ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 12.08.2011 N Ф03-2953/2011 по делу[3] N А51-18612/2010 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

статуса юридического лица позволяет органам «забывать» о природе их связи с публично-правовым образованием.

Напротив, безупречным с точки зрения своей законности, потому показательным, на наш взгляд, является пример с кассационной жалобой муниципального образования Калачинский район Омской области на решение Арбитражного суда Омской области от 21.04.2011 и постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 13.07.2011 по делу N А46-1208/2011⁵⁶.

В рамках возникшего спора муниципальное образование не выполнило своих обязательств заказчика по оплате подрядных работ в силу заключенного муниципального контракта. К участию в деле в качестве соответчика был привлечен комитет финансов и контроля администрации муниципального образования. В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен комитет по культуре и искусству этой же администрации, в пользу которого осуществлялся капитальный ремонт, явившийся предметом контракта.

Решением арбитражного суда иски были удовлетворены и с муниципального образования в лице комитета финансов и контроля в пользу истца взыскана сумма долга. Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, комитет финансов и контроля администрации муниципального образования в кассационной жалобе указывает, что заказчиком по муниципальному контракту является комитет по культуре и искусству администрации муниципального образования и обязанность оплачивать выполненные работы возникла именно у него. Однако, суд сделал правомерный вывод о том, что спорный контракт направлен на удовлетворение потребностей муниципального образования. Муниципальные заказчики действуют от имени и по поручению

⁵⁶ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10.11.2011 по делу N А46-1208/2011 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

муниципального образования, но должником по таким обязательствам является само публично-правовое образование.

Соответственно, именно муниципальное образование должно оплатить выполненные подрядчиком и принятые заказчиком работы. Доводы комитета финансов и контроля администрации муниципального образования о необходимости взыскания задолженности и процентов не с него, а с комитета по культуре и искусству администрации были судом отклонены, поскольку, по мнению суда, это не нарушает интересов муниципального образования, так как не влечет перемены источника возмещения вреда муниципальной казны.

По нашему мнению, этот пример судебной практики четко демонстрирует тот факт, что отдельные структурные подразделения органов местного самоуправления, осуществляя функции публичного характера, мыслят себя автономно от того, кто их этими публичными функциями наделил. В приведенном примере, один комитет, будучи структурным подразделением исполнительно-распорядительного органа муниципального образования полагал, что он не должен нести ответственности, поскольку субъектом сделки не является, к ответственности должен быть привлечен другой комитет, обладающий ровно таким же статусом, что и первый, но заключивший договор подряда.

Такая постановка вопроса стала возможной благодаря тому, что оба структурных подразделения обладают статусом юридического лица.

Однако, стороной в правоотношении, как справедливо указал суд, является само муниципальное образование, чьим структурным подразделением они оба являются, значит и к ответственности должно привлекаться тоже оно⁵⁷.

Вместе с тем, придание статуса юридической личности органам местного самоуправления и их структурным подразделениям становится

⁵⁷ Тархов В.А. Рыбаков В.А. Собственность и право собственности / В.А. Тархов. - 3-е изд. доп. - М.: «Юрист», 2015. С. 68.

благоприятной почвой для потенциальной- возможности сложения ответственности с муниципального образования и переложения ее на созданные органы власти и их структурные подразделения, что без всякого сомнения опасно для контрагентов такого субъекта и неприемлемо для гражданско-правовой дисциплины в целом.

Исходя из вышесказанного, можно прийти к следующим выводам:

1) в отношениях с участием муниципального образования следует различать отношения, возникающие по поводу организации деятельности муниципального образования, в рамках которых органы местного самоуправления не нуждаются в статусе юридического лица, а также имущественные отношения, которые могут составлять предмет правового регулирования различных отраслей права, в том числе и гражданского по поводу осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом от имени муниципального образования. В последнем случае за органом местного самоуправления закрепляется статус юридического лица в организационно-правовой форме казенного учреждения. Участником данного правоотношения выступает муниципальное образование, что становится возможным благодаря особому статусу последнего и его публично-правовой природе;

2) орган местного самоуправления как часть целого (муниципального образования), состоящая из одного и или нескольких лиц, формирующих и выражающих волю муниципального образования, а также реализующих его правоспособность, не может обладать собственным интересом, субъективными правами и обязанностями. Указанными категориями обладает муниципальное образование как собственник муниципального имущества и субъект гражданского правоотношения;

3) органы местного самоуправления наделяются полномочиями по осуществлению правомочий владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом от имени муниципального образования, в рамках сформулированных в законе, вопросов местного значения. Объем

установленных для данных органов полномочий должен соответствовать содержанию вопросов местного значения для конкретного типа муниципального образования. Во исполнение указанного соответствия необходимо скорректировать перечень вопросов местного значения, с целью эффективного решения вопросов местного значения и с учетом финансово-экономических возможностей конкретного муниципального образования.

4) отношения, между муниципальным образованием и органами местного самоуправления надлежит рассматривать как основанные на законно-административном представительстве, юридическим фактом, для возникновения которого является решение о создании соответствующего органа на основании норм действующего законодательства, наделяющего орган местного самоуправления необходимыми полномочиями по решению вопросов местного значения. Такое представительство является неизбежным и должно быть регламентировано не только гражданским, но и административным законодательством.

5) представляется обоснованным изменение полномочий представительного органа местного самоуправления, с одной стороны, расширив их в части осуществления права муниципальной собственности за счет наделения его полномочием принимать решения о допустимости совершения сделок с особо ценными и социально значимыми объектами и, с другой стороны, освободить его от статуса юридического лица.

3.3 Правовые проблемы защиты права муниципальной собственности

Выступление в гражданском обороте органов местного самоуправления как самостоятельных субъектов, на наш взгляд, в корне противоречит гражданскому законодательству в целом и ГК РФ в частности. Такой вариант структурирования гражданского правоотношения предусматривает первая модель упомянутой выше концепции: «субъект – орган». Ст. 215 ГК РФ, как уже неоднократно подчеркивалось, возлагает осуществление прав

муниципальной собственности от имени муниципального образования на органы местного самоуправления. Как видно, в приведенной норме речь идет об осуществлении права муниципальной собственности, а не о субъекте права муниципальной собственности.

Ясно, что публично-правовые образования, равно как и юридические лица могут участвовать в гражданских правоотношениях только посредством своих органов (не считая права первых на создание юридических лиц). Однако, это вовсе не означает, что органы муниципального образования становятся самостоятельными субъектами и выступают в гражданском обороте от собственного имени. ГК РФ не предоставляет возможности органам муниципального образования выступать от собственного имени, а это означает, что единственным субъектом права муниципальной собственности признается само муниципальное образование – вторая модель концепции: «субъект – муниципальное образование». Именно такой вывод является логичным, а главное – законно обоснованным.

Имеющееся различие в понимании и определении субъекта права муниципальной собственности, на наш взгляд, связано с отсутствием содержательных признаков муниципального образования в Законе о местном самоуправлении. Ст. 2 Закона о местном самоуправлении определяет муниципальное образование как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Однако, вряд ли такое понимание способно внести ясность в определение муниципального образования как собственника муниципального имущества.

Поселение – «заселенное место, жилое, поселены люди...», то есть населенный пункт. Как видно, признаком для поселения является наличие не только территории, но и населения. Так, ст. 11 Закона о местном самоуправлении называется «границы муниципальных образований», здесь законодатель исходит из территориального принципа в определении

муниципального образования. Очевидно, что сама по себе территория не может являться собственником имущества, поскольку субъектом права собственности вправе выступать только лицо. Таким образом, можно было бы сделать вывод, что муниципальное образование это само население. Последняя версия, казалось бы, могла логически объяснить содержание ст. 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, однако, и она, как мы убедились ранее, не состоятельна.

Таким образом, Закон о местном самоуправлении не дает определения муниципальному образованию, указывая лишь на то, в какой форме оно может существовать. Решение обозначенной проблемы видится нам в следующем.

Муниципальное образование может являться субъектом многих отраслей права: конституционного, муниципального, гражданского права. В рамках первых двух отраслей понимание муниципального образования как населенной территории соответствует публичному характеру этих отраслей, что и нашло свое отражение в Законе о местном самоуправлении. Однако, такое понимание не приемлемо для гражданско-правовых отношений, в рамках которых муниципальное образование это, прежде всего самостоятельный, равноправный с другими лицами, участник правоотношения. В последнем случае нас интересует способность субъекта самостоятельно выступать в гражданском обороте. Муниципальному образованию как субъекту гражданского правоотношения это удастся осуществлять посредством органов местного самоуправления или созданных им юридических лиц. В этой связи совершенно безразлично, определять муниципальное образование как территорию или как население, - ни то, ни другое выступать в гражданском обороте не может.

Вместе с тем, понятно, что одно и то же правовое явление не может раскрываться по-разному в зависимости от юридической природы возникающих правоотношений. Дефиниции должны быть результатом научного осмысления в целом, а не какой-либо науки в частности, и единообразно применяться всеми отраслями права.

На основании изложенного, представляется необходимым определить муниципальное образование именно как участника отношений, регулируемых гражданским законодательством следующим образом: образованный в соответствии с требованиями закона вид поселения, наделенный статусом субъекта гражданского права и обладающий правом собственности на закрепленное за ним имуществом, осуществление которого возможны только в пределах соответствующей территории способами и средствами, определенными законом в императивном порядке».

Проблема субъекта права муниципальной собственности заключается в меньшей степени в его установлении, и значительно в большей – в соотношении прав муниципального образования как собственника муниципального имущества с правами органов местного самоуправления, организаций на то имущество, что закреплено за ними муниципальным образованием.

Единственным субъектом права муниципальной собственности является муниципальное образование, которое осуществляет принадлежащее ему право посредством органов местного самоуправления и (или) созданных им организаций, но в обоих случаях исключительно в интересах своего населения.

ГК РФ исходит из того, что муниципальное образование это особый вид субъектов наряду с физическими, юридическими лицами, и такими же публично-правовыми образованиями: Российской Федерацией и ее субъектами. Тот факт, что действующее законодательство распространяет на муниципальные образования правила о юридических лицах указывает лишь на особый статус публично-правовых образований и не превращает

последних в юридическое лицо как таковое. Правовая личность муниципального образования не может раскрываться только лишь в рамках концепции о юридических лицах. Муниципальное образование изначально не создается с целью участия в гражданских правоотношениях в отличие от лица юридического. Конституционные, муниципальные правоотношения являются для него первичными. Однако, с целью эффективного осуществления местного самоуправления и реализации хозяйственной деятельности муниципальное образование становится субъектом гражданских правоотношений, обладая как субъект некоторой спецификой. Последняя выражается в том, что властно-публичные признаки муниципального образования при вступлении его в гражданское правоотношение не должны проявляться.

Признание за муниципальным образованием статуса субъекта гражданского правоотношения и права муниципальной собственности, требует наделения его такими качествами как правоспособность и дееспособность, которые в своем единстве образуют правосубъектность. Как субъект гражданских прав, созданный искусственно, в отличие от лица физического, муниципальное образование не может обладать таким же набором субъективных прав и обязанностей. Муниципальному образованию свойственна целевая правоспособность, вытекающая из его публичной природы и целей деятельности.

Устранение обозначенных в настоящем параграфе теоретических разногласий нам видится в изменении и дополнении содержания ряда нормативно-правовых актов. В этой связи предлагается:

1. содержание ст. 49 Закона о местном самоуправлении дополнить п. 3, в следующей редакции: «Права собственника муниципального имущества принадлежат муниципальному образованию, которое от имени и в интересах населения, посредством органов местного самоуправления и созданных им организаций осуществляет права владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом».

2. в п. 1 ст. 2 Закона о местном самоуправлении заменить понятие муниципального образования на следующее: «муниципальное образование – образованный в соответствии с требованиями закона вид поселения, наделенный статусом субъекта гражданского права и обладающий правом собственности на закрепленное за ним имуществом, осуществление которого возможны только в пределах соответствующей территории способами и средствами, определенными законом в императивном порядке. В отношениях с другими лицами от имени муниципального образования участвуют органы местного самоуправления и (или) муниципальные предприятия, учреждения. К муниципальным образованиям относятся: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения».

Правомочия собственника по своему содержанию и тому смыслу, что в них заложен, являются очень широкими понятиями и поэтому, на наш взгляд, совершенно не удивительно, что в своей совокупности они способны охватывать любое действие собственника в отношении принадлежащего ему имущества. В этой связи, стремление дополнить известную триаду способно внести ненужное нагромождение в науку гражданского права и стать причиной противоречивости правоприменительной практики. Думается, что управление и контроль «в чистом виде» не являются гражданско-правовыми категориями и характеризуют только те отношения, которые регулируются с помощью метода власти подчинения. Однако, такие отношения не входят в предмет гражданско-правового регулирования, а значит они не могут выстраиваться в плоскости института собственности.

Таким образом, считаем не целесообразным дополнение триады правомочий собственника правомочиями «управление» и «контроль», которые не вносят ничего нового в описание содержания права муниципальной собственности и скорее могут именоваться как полномочия, нежели правомочия. В тот момент, когда муниципальное образование,

например, заключает договор, органы местного самоуправления, действующие от его имени, осуществляют права владения, пользования и распоряжения в отношении муниципального имущества. Эти отношения являются гражданско-правовыми. В том случае, когда один орган местного самоуправления отдает то или иное распоряжение в отношении муниципального имущества другому органу местного самоуправления или должностному лицу возникают административные отношения, отношения власти-подчинения, такое распоряжение здесь является проявлением власти. Сказанное становится возможным исключительно благодаря тому, что от имени собственника указанные правомочия осуществляют органы местного самоуправления, то есть органы, обладающие властными полномочиями.

В целом, в контексте обозначенной проблемы убеждения сводятся к тому, что количественный критерий в определении полноты субъективного права собственности не имеет значения. Всю полноту действий, которые вправе осуществлять собственник, вполне можно описать с помощью известной триады правомочий. Представляется, каким бы количеством правомочий не обладал собственник, всегда будет сохраняться потенциальная возможность говорить об их недостаточном характере в описании субъективного права собственности. Знаменитая триада правомочий, разумеется, не панацея и право собственности не может отождествляться с суммой правомочий, не важно, скольких именно: трех или более, поскольку суть права собственности заключается в возможности собственника по своему усмотрению определять эти правомочия, а не в их количестве.

Сказанное о полномочиях органов местного самоуправления по осуществлению управления и контроля, по нашему мнению, позволяет говорить о специфике, свойственной муниципальному образованию в контексте содержания его субъективного права собственности. Ст. 51 Закона о местном самоуправлении указывает на то, что органы местного самоуправления осуществляют указанные правомочия, в том числе, в

соответствии с принимаемыми ими нормативными правовыми актами. Возможность органов местного самоуправления принимать нормативные правовые акты свидетельствует о том, что муниципальное образование своей властью определяет содержание права муниципальной собственности, равно как и то, какими способами его осуществлять. Если любой другой собственник, будь то физическое или юридическое лицо ограничен в реализации своих правомочий требованиями нормативных правовых актов, содержание которых они сами не определяют, то муниципальное образование своей властью создает эти правила поведения.

Помимо сказанного, особенность в содержании права муниципальной собственности связана со следующими факторами. Муниципальные образования обладают правом передавать принадлежащее им имущество предприятиям на ограниченных вещных правах: на праве хозяйственного ведения и оперативного управления. Такое право муниципального образования, безусловно, расширяет его правомочие по распоряжению муниципальным имуществом, поскольку собственник дает согласие для совершения сделок унитарными предприятиями, автономными учреждениями. Более того, и сам собственник и созданный им несобственник вправе произвести отчуждение имущества: первый в порядке приватизации, второй – на основании гражданско-правового договора. В результате правомочие распоряжение оказываются сосредоточенными как у самого собственника, так и у субъекта права хозяйственного ведения или оперативного управления. Однако, такое отличие в содержании права муниципальной собственности можно назвать однобоким, если не указать на ограничения в реализации муниципальным образованием правомочия распоряжения. В основном такого рода ограничения связаны с тем, что законодательство четко определяет правовые формы и способы отчуждения муниципального имущества. Последнее в соответствии Законом о приватизации отчуждается исключительно на возмездной основе в порядке приватизации на основании договора купли-продажи.

Не менее конструктивно регламентированы и способы отчуждения муниципального имущества. Упомянутый выше закон называет способы приватизации муниципального имущества, перечень которых является исчерпывающим. Для некоторых объектов права муниципальной собственности законом установлен специальный режим приватизации. Более того, при отчуждении муниципального имущества в порядке приватизации оно может быть обременено ограничениями, предусмотренными названным законом или иными федеральными законами. В частности такими ограничениями могут быть строго целевое использование имущества, например, социально-культурного или коммунально-бытового; обязанность содержать имущество; публичный сервитут и др.

Помимо сказанного ограничением, по нашему мнению, следует признать и то, что органы местного самоуправления не обладают полной свободой в осуществлении всех трех правомочий собственника. Как уже было продемонстрировано выше, муниципальное имущество, не отвечающее требованиям п.1 ст. 50 Закона о местном самоуправлении, не должно находиться в собственности муниципальных образований. Не следует забывать и том, что органы местного самоуправления в процессе реализации правомочий собственника не вправе, а обязаны обеспечивать решение вопросов местного значения, предусмотренных Законом о местном самоуправлении.

Содержание ст. 49 Закона о местном самоуправлении, которая фактически выводит из состава муниципального имущества средства местного бюджета, необходимо привести в соответствие с положениями ст. 128 ГК РФ и ст.215 ГК РФ. С целью устранения выявленного противоречия необходимо действующую редакцию п. 1 ст. 49 закона о местном самоуправлении заменить на следующую: «экономическую основу местного самоуправления образует имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям».

Ввиду отсутствия нормативного закрепления понятия муниципальных нужд, предлагается дополнить п.1 ст. 2 Закона о местном самоуправлении следующей формулировкой: «муниципальные нужды - потребности муниципального образования в товарах, результатах работ, оказании услуг, а также в совершении действий, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования».

Право муниципальной собственности не может быть сведено к совокупности правомочий муниципального образования, его содержание характеризуется не столько количественным показателем правомочий собственника, сколько способностью последнего определять правомочия по своему усмотрению. Способность муниципального образования определять известные правомочия по собственному усмотрению ограничена интересами населения и назначением муниципального имущества, что в свою очередь объясняет специальный характер правоспособности публичного собственника. Полномочие органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом рассматривается как форма реализации муниципальным образованием своих правомочий собственника.

Выводы, сформулированные в настоящей работе позволили выявить и обобщить характерные признаки осуществления права муниципальной собственности. К числу таковых следует отнести:

1) расхождение между субъектом права муниципальной собственности и субъектом осуществления этого права: субъектом права муниципальной собственности является муниципальное образование, субъектами осуществления права муниципальной собственности – органы местного самоуправления, муниципальные предприятия, учреждения;

2) осуществление права муниципальной собственности тесно связано с вопросами местного значения и социальным характером преследуемой цели, но не ограничивается ими;

3) формирует и выражает волю от имени населения представительный орган местного самоуправления, а непосредственно совершает действия,

связанные с реализацией правомочий владения, пользования и распоряжения исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления;

4) использование императивно-диспозитивного метода в правовом регулировании отношений, связанных с осуществлением права муниципальной собственности и многоуровневый характер правового регулирования;

5) способы и средства осуществления права муниципальной собственности определяются законом на всех уровнях власти и не могут избираться муниципальным образованием по своему усмотрению;

6) двуединый характер правомочий собственника и его обязанностей, обусловленный публичным характером преследуемой цели и частноправовой природой возникающих отношений.

Эффективность осуществления права собственности муниципальными образованиями зависит, в том числе, от детально регламентирующего механизм осуществления, законодательства. Принятые за последние годы нормативно-правовые акты создали правовую основу регулирования способов осуществления права муниципальной собственности, которая должна получить дальнейшее развитие непосредственно на местном уровне власти. Именно на уровне осуществления местного самоуправления муниципальные образования имеют возможность, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций, разрабатывать нормативные акты и, определяя муниципальные нужды, обеспечивать их посредством эффективной работы и качества муниципальных услуг.

Заключение

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд выводов.

Конечным итогом муниципальной реформы местного самоуправления должен быть ответ на вопрос о том, насколько она оказалась способной решить задачу обеспечения потребностей населения на местном уровне. Наличие обозначенных в настоящей работе проблем вынуждает констатировать факт неспособности местного самоуправления в полном объеме справляться с той функциональной нагрузкой, которая на него возложена Законом о местном самоуправлении. Вместе с тем, необходимо учитывать сложность всех процессов, протекающих внутри муниципальной реформы и обеспечивающих ее реализацию. Во многом решение вопросов местного значения поставлено в зависимость от совершенства правового обеспечения, от тех механизмов, которые предлагает законодатель для эффективного осуществления местного самоуправления.

Прежде всего, это те правовые механизмы, которые обеспечивают оптимальное сочетание публичных и частных начал в рамках гражданского правоотношения. Такое сочетание становится неизбежностью не только благодаря участию муниципального образования как носителя публично-правового интереса и как субъекта гражданского правоотношения одновременно, но и специфике отдельных объектов права муниципальной собственности, которая заключается в их особом назначении – обеспечении публичных нужд и способности перемещаться из сферы публичной в частную.

Признание законодателем местного самоуправления, и соответственно, факта его автономного существования, позволяет рассматривать муниципальную форму собственности как данность, объективную реальность, не требующую доказательств своей целесообразности.

Реализация основной идеи Закона о местном самоуправлении: непосредственного участия населения в решении вопросов местного

значения, становится возможной при условии теоретического обоснования необходимости выступления в гражданских правоотношениях муниципального образования как носителя интересов населения, то есть публичных интересов.

Проблема участия муниципального образования в гражданском правоотношении должна решаться посредством признания за ним статуса субъекта гражданского права. Тот факт, что действующее законодательство распространяет на муниципальные образования правила о юридических лицах, указывает лишь на особый статус публично-правовых образований и не превращает последних в юридическое лицо как таковое. Правовая личность муниципального образования не может раскрываться только лишь в рамках концепции о юридических лицах. Муниципальное образование изначально не создается с целью участия в гражданских правоотношениях в отличие от лица юридического. Конституционные, муниципальные правоотношения являются для него первичными. Однако, с целью эффективного осуществления местного самоуправления и реализации хозяйственной деятельности муниципальное образование становится субъектом гражданских правоотношений, обладая как субъект некоторой спецификой.

В отношении объектов права муниципальной собственности следует сделать вывод о том, что их правовое регулирование носит комплексный характер, что не должно подразумевать двусмысленности и, тем более, взаимоисключения. Наиболее отчетливо противоречия прослеживаются в случаях неоднозначного толкования категорий «казна», «бюджет», «муниципальное имущество», «муниципальные нужды».

Являясь субъектом публично-правовым, муниципальное образование выражает интересы всего населения отдельно взятой территории и каждого, находящегося в ее пределах лица. В отличие от лица физического, способного реализовать принадлежащее ему право непосредственно путем совершения собственных действий, муниципальное образование способно

осуществлять право собственности посредством органов власти либо путем создания унитарных предприятий, учреждений.

С учетом изложенного представляется необходимым сформулировать следующее определение органов местного самоуправления, как органов, посредством которых муниципальные образования осуществляют право собственности: избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы власти и управления, призванные формулировать и выражать волю населения муниципального образования, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и обладающие правом издавать муниципальные правовые акты, обязательные для исполнения на всей территории муниципального образования.

Органы местного самоуправления наделяются полномочиями по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом в рамках сформулированных в законе вопросов местного значения. Объем установленных полномочий должен соответствовать содержанию вопросов местного значения для конкретного типа муниципального образования. Во исполнение указанного соответствия необходимо скорректировать перечень вопросов местного значения, с целью эффективного решения вопросов местного значения и с учетом финансово-экономических возможностей конкретного муниципального образования.

Наличие статуса юридического лица у органа местного самоуправления позволяет его рассматривать как нечто отделимое от самого муниципального образования, что в корне не верно, и, в конечном итоге позволит говорить о собственном интересе и правосубъектности таких органов, то есть тех признаках, которые присущи только субъекту гражданского права.

Органы местного самоуправления не могут иметь собственного интереса в совершении юридически значимых действий, они всего лишь осуществляют права, направленные на реализацию правомочий по владению,

пользованию и распоряжению муниципальным имуществом от имени муниципального образования как публично-правового субъекта, формируя и выражая таким образом волю населения. Напротив, наличие своего интереса позволило бы предположить, что перед нами самостоятельный субъект права, причем, в данном случае обладающий благоприятной почвой для коррупционной деятельности. Более того, внутри самостоятельного субъекта права в виде муниципального образования мы должны будем признать существование другого самостоятельного субъекта в виде органа первого.

В свете изложенного возможно всего два варианта: либо отрицать необходимость признания юридической личности за всеми органами власти, либо признавая этот статус, использовать организационно-правовую форму учреждения, поскольку иная форма организации деятельности юридического лица в данном случае не уместна. Избрание первого варианта поведения видится желаемым результатом, к которому необходимо стремиться в процессе развития гражданского законодательства. Выход видится в ограничении числа органов, которые требуют их наделения статусом юридического лица. В условиях современного гражданского законодательства, с учетом тех полномочий, которые призваны осуществлять представительные органы местного самоуправления, они не нуждаются в наличии статуса юридического лица.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 30.11.2016) // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
3. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.
5. Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" // "Собрание законодательства РФ", 02.12.2002, N 48, ст. 4746.

Специальная литература

6. Алейников Б.Н. Право собственности как отрасль законодательства / Б.Н. Алейников. - Современное право. 2013. № 10. С. 14-18.
7. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. / С.С. Алексеев. - М.: Норма, 2013. – 240 с.
8. Андреев В.К. Право государственной собственности в России: Учеб. пособие / В.К. Андреев. – М.: Дело, 2014. - 240 с.
9. Андреев В.К. Представительство в гражданском праве: Учебное пособие / В.К.Андреев. - Калинин. 2013. - 87 с.

10. Андреев В.К., Кирпичев А.Е. Юридические лица. Введение в корпоративное право: Лекция / В.К. Андреев, А.Е. Кирпичев - М.: РАП, 2014. – 120 с.

11. Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права / Ю.Н. Андреев // Налоги. 2013. № 3. С. 29 - 35.

12. Андропов В.В. Право собственности на землю: постатейный комментарий главы 17 Гражданского Кодекса Российской Федерации / В.В. Андропов, Б.М. Гонгало, Д.В. Жернаков и др./ под ред. П.В. Крашениникова. - М.: Статут, 2015. - 160 с.

13. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. /А.П.Анисимов, А.Я. Рыженков, М.С. Сотникова. – М., 2014. – 256 с.

14. Ахметьянова З.А. О правовом режиме имущества учреждений // Безопасность бизнеса / З.А. Ахметьянова. 2013. № 3. С. 14-17.

15. Бабаев В.К. Виды правоотношений. Теория государства и права: учебник / В.К. Бабаев / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. - М.: ИД «Форум», 2014. - 410 с.

16. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права / О.И. Баженова. - М.: Изд-во Моск.ун-та, 2014. - 255 с.

17. Барсукова В.А. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. / Виктория Анатольевна Барсукова. – Тюмень. 2011. - 301с.

18. Болдырев В.А. Правовая природа хозяйственного ведения и оперативного управления / В.А. Болдырев. // Журнал российского права - 2011. - № 7. С. 49-56.

19. Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления муниципальной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2014. № 1. С. 52-56.

20. Винницкий А.В. Публичная собственность: проблемы формирования административно-правовой доктрины: автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Владимирович Винницкий. – Екатеринбург, 2013. - 60 с.

21. Голубцов В.Г. Частноправовая природа государства и его место в системе субъектов гражданско-правовых отношений / В.Г.Голубцов // Государство и право. 2015. № 6. С. 51-58.

22. Данилина И.Е. Муниципальное право в вопросах и ответах: Учеб.пособие / И.Е. Данилина. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2014. – 240 с.

23. Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в гражданском кодексе. / В.А. Дозорцев // Цивилистическая практика. Вып. 4.- Екатеринбург, 2014. - 261 с.

24. Дубровин О.В. Конституционно-правовые основы институционализации муниципальной собственности в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. / Олег Владимирович Дубровин. – Челябинск, 2012. - 32с.

25. Ершкин А. К. Нормативно-правовая база управления муниципальной собственностью в РФ // Молодой ученый. 2016. №11. С. 730-733.

26. Иванов А.А. Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева / А.А.Иванов. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2014. - 776 с.

27. Иванов А.А. Теория государства и права / Под ред. В.П. Малахова / А.А. Иванов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. – 333 с.

28. Кажлаев С. Об оптимальном соотношении частного и публичного права в развитии рыночной экономики в России // Право и экономика. / С.Кажлаев. - 2013. - № 7. С. 4-8.

29. Климкин С.И. Реализация правоспособности юридического лица через его органы. / Цивилистические записки. Межвуз. сб. научных трудов. / С.И.Климкин. - М.: Статут, 2012. - С. 167-171.

30. Лесняк Н.А. Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. / Наталья Анатольевна Лесняк. - М., 2011. – 178 с.

31. Максимов В.А., Игнатова С.И. Муниципальная собственность в России: проблемы становления и развития./ В.А. Максимов. - Ростов-на – Дону: РГУ, 2014. – 321 с.

32. Михайленко О.В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве / О.В. Михайленко // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 109-117.

33. Михайленко О.В. Юридическая личность органов государственной (муниципальной) власти / О.В. Михайленко // Хозяйство и право. 2010. № 2. С. 70-76.

34. Модин Н.А. Возможно ли участие населения муниципального образования в управлении муниципальной собственностью / Н.А. Модин // Современное право. 2014. № 7. С. 25-28.

35. Модин Н.А. Муниципальная казна как объект муниципальной собственности: сравнительное исследование / Н.А. Модин // Современное право. 2015. № 3. С. 25-27.

36. Мозолин В.П. Модернизация права собственности в экономическом измерении / В.П. Мозолин // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 29-30.

37. Морозова Л.А. Государство и собственность (проблемы межотраслевого института) / Л.А. Морозова // Государство и право. - 2016. - № 12. - С. 19-32.

38. Намба С.Б. О собственных полномочиях органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 46- 51.

39. Останин А.А. Сравнительная характеристика типов государственных (муниципальных) учреждений / А.А. Останин // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 63-67.

40. Панкратов И.Ф. Земельное право: Учебник / И.Ф. Панкратов / Под ред. С.А. Боголюбова. – М., 2014. – 348 с.

41. Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография/ Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, А.В. Шуман. - М.: Юрист, 2013. - 166 с.

42. Серова О.А. Законодательство о юридических лицах: возможные пути совершенствования / О.А. Серова // Гражданское право. - 2015. - № 4. – С. 1721.

43. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. Учебнопрактическое пособие / К.И. Скловский - М.: Изд-во «Дело», 2014. – 512 с.

44. Соловьев В.С. Оправдание добра. Соч. В 2-х т. Т.1 / В.С. Соловьев. – М: Изд-во «Мысль», 2014. – 672 с.

45. Сотникова М.С. Правовое регулирование возникновения права муниципальной собственности на земельные участки / М.С. Сотникова // Современное право. 2014. № 4. С. 50- 53.

46. Тархов В.А. Рыбаков В.А. Собственность и право собственности / В.А. Тархов. - 3-е изд. доп. - М.: «Юрист», 2015. – 130 с.

47. Тархов В.А., Соловьев В.Н., Рыбаков В.А. Тип собственности в системе собственности (цивилистический аспект) / В.А. Тархов // Гражданское право. 2014. №3. С. 31-36.

48. Фатьянов А.А. Воля как правовая категория / А.А. Фатьянов // Государство и право. - 2014. - № 4.- С. 7-12.

49. Фоков А.П. Становление и развитие института собственности в России и Франции / А.П. Фоков // Юрист. – 2016.- № 10.- С. 45-49.

50. Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности / А.А. Хорев // Юридический мир. - 2014. - № 6.- С. 4-10.

51. Цирин А.М. Правовые основы муниципальной собственности в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. / Артем Михайлович Цирин. - Москва. 2016. – 208с.

52. Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации / А.М. Цирин // Современное право. 2016. № 7. С. 80-84.

53. Чубаров В.В. Комментарий к гражданскому кодексу РФ / В.В. Чубаров. - М.: «ИНФРА-М». 2015. – 448 с.

54. Шаломенцева Е.Г. Теоретико-методологические основы и проблемы правового регулирования управления муниципальным имуществом / Е.Г. Шаломенцева // «Черные дыры» в российском законодательстве. - 2014.- № 2.- С. 55-56.

55. Шаломенцева Е.Г. Теоретико-методологические основы и проблемы правового регулирования управления муниципальным имуществом / Е.Г. Шаломенцева // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 55-56.

Материалы юридической практики

56. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 21.04.2011 по делу N А81-2433/2009// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.12.2016 г.).

57. Постановлением Президиума ВАС РФ от 01.03.2011 N 14871/10 по делу N А51-1888/2007 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс» (дата обращения: 21.12.2016 г.).

58. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15.04.2011 по делу N А39-3258/2010 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»:

[Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс» (дата обращения: 16.12.2016 г.).

59. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 12.08.2011 N Ф03-2953/2011 по делу N А51-18612/2010 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс» (дата обращения: 17.12.2016 г.).

60. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10.11.2011 по делу N А46-1208/2011 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.12.2016 г.).