

На правах рукописи

Чердакова Лариса Анатольевна

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ**

Специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;  
семейное право; международное частное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2015

Работа выполнена на кафедре гражданского права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

**Научный руководитель:** Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Андреев Владимир Константинович**

**Официальные оппоненты:** **Батрова Татьяна Александровна** доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала ФГКОУ ВПО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

**Коршунов Петр Николаевич** кандидат юридических наук, консультант Организационно-аналитического и контрольного отдела Арбитражного суда города Москвы

**Ведущая организация:** **ФГБОУ ВПО «Иркутский государственный университет»**

Защита состоится 27 мая 2015 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.02, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу [www.rgup.ru](http://www.rgup.ru)

Автореферат разослан « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2015 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

С.П. Ломтев

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена потребностью дальнейшего развития теории и практики осуществления права собственности муниципальными образованиями. Одной из приоритетных задач, намеченных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным и подлежащих решению в 2014 году, являлось развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, финансовую основу которой составляет муниципальная собственность. Наметившаяся трансформация вещных правоотношений является, в том числе результатом развития и модернизации экономических отношений с участием муниципальных образований. Изменения гражданского законодательства актуализировали вопросы участия муниципальных образований в имущественных правоотношениях: установлены иные 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. Тем самым законодатель устанавливает гарантии обеспечения провозглашенной им автономности муниципальных образований, и как следствие, эффективного осуществления права муниципальной собственности. Вместе с тем, изменение структурных элементов возникающих при этом вещных правоотношений, вызывает потребность в дальнейшем их исследовании с целью разработки теоретических положений о конструировании норм гражданского законодательства и правоприменительной практики с учетом местного уровня власти.

Институт муниципальной собственности занимает особое место в праве и законодательстве, поскольку регулируется нормами различной отраслевой принадлежности, испытывая на себе, таким образом, влияние как императивного, так и диспозитивного методов правового регулирования. Особенность правовой регламентации влечет за собой возникновение коллизий, устранение которых требует теоретического осмысления и, как результата – научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию

действующего законодательства. При всей важности отраслевых научных изысканий наиболее плодотворный результат исследования может быть получен путем изучения данных отношений через призму гражданского права в виду содержательного их наполнения и правовой природы.

Объективно существующие различия в теоретической трактовке субъекта права муниципальной собственности позволили представителям научной общественности ассоциировать носителя права собственности с органами местного самоуправления или населением муниципальных образований. В то время как неправильное представление о субъекте права муниципальной собственности способно привести к искажению правовой природы самих отношений, опосредующих осуществление права муниципальной собственности, а также построению несогласованных и взаимоисключающих суждений по поводу совершенствования отдельных гражданско-правовых норм. Научное обоснование нормативного закрепления статуса субъекта права собственности за муниципальным образованием способно повлечь за собой формирование единообразной судебной практики применения гражданского законодательства.

Проблемы осуществления права муниципальной собственности возникают и в сфере определения объектного состава муниципального имущества. Состав муниципального имущества определен законодателем противоречиво, что негативно проявляет себя при вынесении судами решений о возмещении вреда, причиненного органами местного самоуправления и их должностными лицами за счет муниципальной казны. Устранение выявленных противоречий становится возможным при условии научного обоснования положений, направленных на изменение соответствующих правовых норм.

В рамках определенных законом способов осуществления права муниципальной собственности следует решить ряд теоретических вопросов, возникающих в процессе деятельности органов местного самоуправления и муниципальных унитарных предприятий, учреждений как непосредственных субъектов осуществления права собственности, принадлежащего

муниципальному образованию. Представляется необходимым выявить и обосновать возможные правовые механизмы, направленные на расширение полномочий представительного органа местного самоуправления в вопросах осуществления права муниципальной собственности, как волеобразующего органа муниципальных образований.

Наличие подобного круга проблем теоретико-прикладного характера актуализируют избранную тему диссертационного исследования.

**Степень разработанности темы исследования.** 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.

Внимание к отдельным проблемам муниципальной собственности выражено в выполнении ряда кандидатских и докторских диссертаций соответствующей тематики: Лабыгина А.Н. «Перспективы и отдельные проблемы развития права муниципальной собственности в свете муниципальной реформы в России» (М., 2008), Камышанского А.В. «Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности» (Краснодар, 2009), Сотниковой М.С. «Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации» (М., 2009), Лесняк Н.А. «Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации» (М., 2011), Барсуковой В.А. «Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности» (Тюмень,

2011), Дубровина О.В. «Конституционно-правовые основы институционализации муниципальной собственности в Российской Федерации» (Челябинск, 2012), Винницкого А.В. «Публичная собственность: проблемы формирования административно-правовой доктрины» (Екатеринбург, 2013).

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

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

**Целью диссертационного исследования** является обоснование понятийно-категорийного аппарата и двуединого характера способов осуществления права собственности муниципальными образованиями посредством созданных ими муниципальных предприятий, учреждений и органов местного самоуправления.

Для достижения сформулированной цели поставлены следующие взаимосвязанные исследовательские **задачи**:

- обосновать правовую природу полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом;
- выявить юридически значимые признаки осуществления права муниципальной собственности;
- выявить различия в правовом регулировании отношений, объектом которых выступает казна муниципальных образований;
- обосновать единую гражданско-правовую природу элементов, образующих понятие имущества муниципальных образований;
- обосновать необходимость законодательного установления дефиниции муниципальных нужд;
- 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;

– аргументировать необходимость изменения правового статуса представительного органа местного самоуправления и расширения его полномочий по вопросам осуществления права муниципальной собственности;

– обосновать теоретические и практические положения, способствующие совершенствованию гражданского законодательства, регулирующего отношения по вопросам осуществления права муниципальной собственности.

**Методологическую основу исследования** составляют общие методологические способы, такие как анализ, синтез, обобщение. В работе использованы и частнонаучные методы исследования: историко-правовой, сравнительно-правовой, догматико-юридический, метод толкования права.

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты изучения нормативных правовых актов Российской Федерации (более 60); актов международного права (1); постановлений Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ (4), определений Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ (3), постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (3), обзора судебной практики (1), информационных писем Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (2), постановлений Федеральных окружных арбитражных судов (15).

**Теоретическая основа диссертации** состоит из положений:

- философии о собственности и общей теории права (Г.В.Ф. Гегеля, И. Канта, Дж. Локка, К. Маркса и др.) и их отечественной интерпретации в дореволюционных трудах русских ученых (Н.Н. Алексева, Н.А. Бердяева, Л.И. Петражицкого, Г.Ф. Шершеневича и др.), С.С.Алексева, С.И. Архипова,

В.В. Лазарева, Н.М. Коркунова и др.;

- теории гражданского права и вещных правоотношений ( М.М. Агаркова, Б.Н. Алейникова, С.В. Артюшина, С.И. Аскназия, Т.А. Батровой, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, Н.С. Бондаря, А.В. Венедиктова, Д.М. Генкина, В.А. Дозорцева, С.А. Зинченко, О.С. Иоффе, А.А. Иванова, А.В. Карасса, В.П. Камышанского П.Н.Коршунова, В.П. Мозолина, В.А. Рыбакова, О.Н. Садикова, Д.Н. Сафиуллина, А.П. Сергеева, К.И. Скловского, Е.А. Суханова, В.А. Тархова, Ю.К. Толстого, С.А. Хохлова, А.П. Фокова, Л.В. Щенниковой и др.);

- 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.)

**Научная новизна** диссертационного исследования выражается в обосновании двуединой природы осуществления права собственности муниципальными образованиями, системы юридически значимых признаков, отражающих правовую сущность деятельности муниципальных образований по осуществлению права собственности, понятийно-категорийного аппарата способов осуществления права муниципальной собственности.

Научная новизна исследования находит свое отражение в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. Обосновано, что управление органами местного самоуправления муниципальным имуществом подлежит гражданско-правовой квалификации как форма реализации правомочий владения, пользования и распоряжения этим имуществом, что определяет приоритет норм гражданского права в правовом регулировании отношений муниципальной собственности.



2. Выявлены юридически значимые признаки, характеризующие правовую сущность деятельности муниципальных образований по осуществлению права собственности: 1) обусловленность способов осуществления права муниципальной собственности социальным характером преследуемой цели; 2) несовпадение субъекта права муниципальной собственности и субъекта осуществления этого права, а также волеобразующего субъекта и субъекта, непосредственно совершающего действия по реализации правомочий собственника; 3) квалификация отношений по вопросам осуществления права муниципальной собственности нормами публичного и частного права; 4) многоуровневый характер правового регулирования; 5) императивный характер установления способов и средств осуществления права муниципальной собственности; 6) двуединый характер правомочий собственника и его обязанностей.

3. Обосновано различие в правовом регулировании муниципальной казны как объекта обращения взыскания по обязательствам муниципальных образований и как средства реализации правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом, необходимого для достижения социально значимых целей.

4. Выявлено несоответствие правовой сущности муниципального имущества, состоящего из отдельных элементов в виде средств местных бюджетов и имущественных прав муниципальных образований, которым специальное законодательство придает автономный характер, общему пониманию имущества как объекта гражданских прав.

5. Выявлено существование значительного числа отсылочных норм к понятию муниципальных нужд, отсутствующему в законодательстве о контрактной системе. В целях устранения данной правовой неопределенности обосновано предложение о законодательном определении муниципальных нужд как потребностей муниципального образования в товарах, результатах работ, оказании услуг, а также совершении действий, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

6. Аргументирован вывод о том, что осуществление предусмотренных законом функций представительного органа местного самоуправления формулировать и выражать волю населения не вызывает необходимости в наделении этого органа правами юридического лица, статус которого противоречит концепции усиления ответственности муниципального образования за действия своих органов.

7. Сформулировано положение о необходимости расширения полномочий представительного органа местного самоуправления в рамках осуществления права муниципальной собственности за счет наделения его полномочием принимать решения о допустимости совершения сделок с особо ценными и социально значимыми объектами права муниципальной собственности.

8. Научно обоснованы положения об изменении редакции следующих норм права:

8.1. Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации»:

- пункт 1 статьи 49 изложить в следующей редакции: «экономическую основу местного самоуправления образует имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям»;

- дополнить пункт 1 статьи 2 следующей дефиницией: «муниципальные нужды-потребности муниципального образования в товарах, результатах работ, оказании услуг, а также в совершении действий, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования».

8.2. Гражданского Кодекса Российской Федерации:

- в статье 1071 заменить слова «от имени казны», словами «от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

**Теоретическая значимость диссертации** определяется развитием гражданско-правовой теории об осуществлении права собственности муниципальными образованиями, что содействует формированию знания об участии публично-правовых образований в гражданских правоотношениях. Гражданско-правовое исследование содержит выводы, которые развивают

такие разделы науки гражданского права, как учение о праве собственности, учение об осуществлении гражданских прав, учение об участии публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, теории об ответственности публично-правовых образований, учение об объектах гражданских прав.

**Практическая значимость диссертации** заключается в том, что представленное в ней обоснование возможных направлений совершенствования института муниципальной собственности, способов осуществления права муниципальной собственности, может служить теоретической основой для расширения правовых возможностей унитарных предприятий, учреждений в осуществлении права собственности.

Сформулированные в работе предложения могут быть использованы в правоприменительной деятельности судов при рассмотрении гражданских споров с участием муниципальных образований.

Исследовательский инструментарий диссертационной работы рекомендуется учитывать муниципальным предприятиям и учреждениям, органам местного самоуправления. Результаты исследования могут найти свое применение в прикладных научных изысканиях, обладающих аналогичным предметом исследования и в учебном процессе по курсу гражданского, муниципального, финансового права, а также в профессиональной подготовке и переподготовке кадров государственных и муниципальных служащих.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и научно-практические выводы диссертации изложены в опубликованных научных статьях и монографиях по предмету исследования, в том числе в научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Результаты научного исследования использовались при проведении лекционных и практических занятий со студентами всех форм обучения в Восточно-Сибирском филиале ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (г.Иркутск) по курсу «Гражданское право».

**Структура исследования** включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** раскрывается актуальность темы, определяются цели, задачи и предмет исследования, излагаются теоретическая и методологическая основы диссертации, оценивается степень научной разработанности темы, отмечается научная новизна диссертации и ее практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

**Первая глава «Право муниципальной собственности на современном этапе реформирования гражданского законодательства»** состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе «Муниципальная собственность и право муниципальной собственности: социально-экономическое и правовое единство»** проводится анализ теоретических воззрений, сформировавшихся в отношении понимания собственности и права собственности, осуществляется разграничение указанных категорий, формулируются выводы в отношении понимания муниципальной собственности и права муниципальной собственности.

Приводится обоснование научного положения об автономности существования муниципальной формы собственности, как объективной реальности, вытекающей из конституционного признания отдельных форм собственности, и не требующей доказательств своей целесообразности. Таким образом, аргументировано положение о недопустимости ассоциирования муниципальной формы собственности с разновидностью государственной в силу различия субъектного состава и правового режима имущества, составляющего объект соответствующих отношений.

Муниципальная форма собственности представляет собой такую форму организации присвоения имущества, которая выражает принадлежность этого

имущества муниципальным образованиям как самостоятельным субъектам права собственности.

Установлено, что при исследовании права муниципальной собственности, с учетом ее публичного характера, на первый план выходит объективный элемент – совокупность правовых норм, устанавливающих принципы, правила и порядок владения, пользования и распоряжения имуществом, принадлежащим муниципальным образованиям. В этой связи право муниципальной собственности обладает свойственной только ему спецификой: особое значение в правовом регулировании отношений муниципальной собственности приобретает императивный метод правового регулирования; отношения муниципальной собственности регулируются как правовыми актами федерального уровня и уровня субъектов федерации, так и муниципальными правовыми актами; отношения муниципальной собственности регулируются нормами различной отраслевой принадлежности.

По результатам проведенного анализа формулируются определения муниципальной собственности, права муниципальной собственности. Муниципальная собственность определена как 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 в субъективном смысле представляет собой обеспеченную законом и гарантированную государством возможность муниципального образования в лице органов местного самоуправления и (или) созданных им организаций владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом в пределах, установленных законом и назначением этого имущества, по усмотрению и в интересах населения муниципального образования.

Право муниципальной собственности в объективном смысле определяется как совокупность правовых норм, преимущественно гражданско-правового характера, которые императивно-диспозитивным способом регулируют отношения по

владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом органами местного самоуправления и (или) муниципальными юридическими лицами от имени городских, сельских поселений и иных видов муниципальных образований в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций.

**Во втором параграфе «Субъекты права муниципальной собственности»** проводится сопоставление теоретических концепций, направленных на доказывание статуса субъекта права собственности за населением, органами местного самоуправления, муниципальным образованием.

Представлено обоснование недопустимости признания субъектом права собственности населения муниципального образования. Население муниципального образования посредством представительного органа выражает свою волю на совершение тех или иных действий, направленных на осуществление права собственности муниципальными образованиями, что не придает населению статуса субъекта права собственности. Аргументировано, что органы местного самоуправления лишь осуществляют права собственника муниципального имущества – муниципального образования, реализуя от имени последнего правомочия владения, пользования и распоряжения. Вместе с тем, ни Гражданский Кодекс Российской Федерации, ни Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации» не указывают на критерий разграничения тех отношений, в которых орган местного самоуправления действует от собственного имени и от имени муниципального образования. Допуская самостоятельность органов местного самоуправления, одновременно ставится вопрос о том правовом основании, в силу которого они представляют интересы муниципального образования. Аргументирован вывод о том, что участие в отношениях муниципальной собственности органов местного самоуправления со статусом юридического лица должно быть минимизировано.

Таким образом, приводится обоснование научной позиции, согласно

которой собственником муниципального имущества является муниципальное образование. Обосновано, что распространение на муниципальные образования правил об участии в гражданских правоотношениях юридических лиц, не превращает их в юридическое лицо как таковое, а указывает лишь на особый статус публично-правовых образований. Последний выражается в том, что проявление властно-публичных признаков муниципального образования при вступлении его в гражданское правоотношение не допустимо. Указанный порядок необходим для обеспечения равного правового режима для всех субъектов гражданского права и соблюдения их имущественных интересов.

Устранение существующих теоретических разногласий, связанных с определением субъекта права муниципальной собственности, автор видит в предложении дефинитивной нормы, определяющей понятие муниципального образования как образованного в соответствии с требованиями закона вида поселения, наделенного законом статусом субъекта гражданского права и обладающего правом муниципальной собственности, осуществление которого возможно только в пределах соответствующей территории способами и средствами, определенными законом в императивном порядке.

**В третьем параграфе «Особенности объектов и содержания права муниципальной собственности»** выявляются признаки, позволяющие отличать объекты права муниципальной собственности от объектов права государственной или частной собственности. Такое отличие проводится по признаку назначения муниципального имущества для решения вопросов местного значения. Ставится вопрос о фактической несостоятельности большинства муниципальных образований решать предусмотренные для них вопросы местного значения ввиду дотационного характера их финансирования.

Объекты права муниципальной собственности должны обеспечивать муниципальные нужды, нормативное определение которых отсутствует, а встречающееся доктринальное - не соответствует вопросам местного значения, решение которых предполагает не только выполнение работ или оказание услуг муниципальным образованием, но и совершение ряда действий, направленных

на удовлетворение потребностей муниципального образования. В связи с тем, что вопросы местного значения определяются потребностями муниципального образования, предлагается определить муниципальные нужды как потребности муниципального образования в товарах, результатах работ, оказании услуг, а также в совершении действий, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Аргументировано, что в условиях контрактной системы закупок данное определение муниципальных нужд должно получить нормативное закрепление, с целью единообразного толкования публичных нужд, а также с учетом того, что многие нормативно-правовые акты содержат ссылку на осуществление тех или иных действий для обеспечения муниципальных нужд, определение которых отсутствует.

Выявлена внутренняя несогласованность в гражданско-правовом понимании категории «муниципальное имущество». Статья 49 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации» фактически выводит из состава муниципального имущества средства местного бюджета, что прямо не соответствует положениям статьи 215 Гражданского Кодекса Российской Федерации, согласно которой средства местного бюджета входят в состав муниципального имущества, образуя казну муниципального образования. В обеспечение единого механизма правового регулирования обоснованы научные положения об изменении редакции соответствующих правовых норм.

Выявлено противоречие в определении муниципальной казны в рамках Гражданского Кодекса Российской Федерации. Действующее гражданское законодательство не содержит достаточных юридических предпосылок, которые могут быть положены в основу определения юридической природы казны муниципального образования. Аргументирована нецелесообразность определения казны муниципальных образований только лишь через призму средств местного бюджета и имущества, не закрепленного за предприятиями и учреждениями. Имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, также должно составлять объект права муниципальной



собственности. Вред, причиненный органами местного самоуправления, а также их должностными лицами должен возмещаться за счет казны муниципального образования, о чем прямо говорит статья 1069 Гражданского Кодекса Российской Федерации, а не только лишь за счет средств муниципального бюджета. Обосновано, что устранение выявленных противоречий направлено на оптимизацию действия гражданского законодательства об ответственности муниципальных образований за вред, причиненный органами местного самоуправления и их должностными лицами. Предложено конкретизировать положения гражданского законодательства за счет указания в рамках статьи 126 Гражданского Кодекса Российской Федерации на казну как на объект взыскания по обязательствам городских, сельских поселений и иных видов муниципальных образований.

В отношении содержания права муниципальной собственности установлено, что ни полномочие органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом, ни осуществление ими функции контроля, не представляют собой никаких «обновленных», «иных» правомочий муниципального образования как собственника. Научно обоснована особенность в реализации классической триады правомочий, связанная напрямую со способами осуществления муниципальным образованием принадлежащего ему права собственности. Установлено, что осуществление права собственности посредством деятельности органов местного самоуправления неминуемо влечет за собой применение категорий «управление», «полномочия», что не отождествляет их с правомочиями, раскрывающими содержание права муниципальной собственности. Сформулирован вывод о том, что полномочие органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом представляет собой форму реализации муниципальным образованием как собственником принадлежащих ему правомочий.

**Вторая глава «Способы осуществления права собственности муниципальными образованиями»** состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе « Теоретические основы осуществления права собственности муниципальными образованиями»** проводится анализ гражданско-правового понимания осуществления права собственности муниципальными образованиями. Обосновывается теоретическое разграничение таких правовых категорий, как осуществление права муниципальной собственности и управление правом муниципальной собственности.

Выявлены особенности осуществления права собственности муниципальными образованиями с учетом их публично-правовой природы. Исследованы причины, в силу которых муниципальные образования не обладают известной свободой в осуществлении права муниципальной собственности.

Установлено, что, несмотря на социально ориентированные действия муниципального образования в решении вопросов местного значения, органы местного самоуправления вправе осуществлять отдельные государственные полномочия, решение которых не входит в перечень вопросов местного значения. Финансирование исполнения государственных полномочий осуществляется за счет выделяемых Российской Федерацией, ее субъектами субвенций, а также за счет средств муниципальных образований. Право муниципальной собственности осуществляется также в целях обеспечения деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих. Таким образом, осуществление права муниципальной собственности социально ориентировано, но не ограничено лишь вопросами местного значения и социальным характером преследуемой цели.

Обозначены особенности правового регулирования отношений муниципальной собственности, напрямую связанные с тем, что отношения по поводу осуществления права собственности муниципальными образованиями регулируются нормами различной отраслевой принадлежности. Сформулирован вывод о том, что именно гражданское право со свойственным ему диспозитивным методом определяет правовой режим способов

осуществления права собственности муниципальными образованиями, регулирует основания приобретения и прекращения права муниципальной собственности, его содержание, позволяющее обозначить меру возможного поведения собственника, равно как и его обязанности. Не меньшее значение придается императивному методу, что объясняется публичным характером правовых актов, регламентирующих данные отношения.

**Во втором параграфе «Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений»** проведен анализ унитарных предприятий основанных на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, посредством деятельности которых муниципальные образования осуществляют принадлежащие им права собственника. Обоснована нецелесообразность отнесения муниципальных предприятий к числу коммерческих.

Установлено увеличение числа участников гражданского оборота не собственников за счет муниципальных учреждений, что стало результатом трансформации законодательства о некоммерческих юридических лицах, и в целом не согласуется с правилами ведения имущественного оборота. Проанализированы разновидности муниципальных учреждений: бюджетные, автономные, казенные в части осуществления посредством их деятельности права муниципальной собственности.

По результатам исследования обоснован вывод о том, что автономные учреждения обладают сложной структурой органов управления, которая становится причиной невостребованности данной разновидности учреждений как участников гражданского оборота. Предложены пути оптимизации участия автономных учреждений в гражданском обороте.

Установлено, что в основном учреждения приобрели статус бюджетных, правовое положение которых подверглось серьезной трансформации в сравнении с ранее определенным.

Обоснована необходимость уточнения определения категории «крупных

сделок» для муниципальных предприятий и учреждений.

Проведен анализ принятых за последние годы нормативно-правовых актов, которые создали правовую основу регламентации муниципальных учреждений. Обосновано, что такого рода регламентация должна получить дальнейшее развитие непосредственно на местном уровне власти исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

**В третьем параграфе «Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления»** обосновано положение о том, что конструкция органа местного самоуправления необходима муниципальному образованию для осуществления права собственности.

Обосновано, что понимание органа местного самоуправления может быть основано на понятии органа юридического лица, но не отождествлено с ним, учитывая, в том числе, публично-правовой характер муниципального образования как субъекта, конструкция которого вынуждает наделять органы местного самоуправления статусом юридического лица.

Исследование системы органов местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях позволило сделать вывод о том, что зачастую система органов не предусматривает в своем составе контрольного органа. Вместе с тем, контрольный орган создается с целью осуществления контрольных функций за распоряжением муниципальным имуществом, что является немаловажным для обеспечения его сохранности и целевого использования.

Выявлены и обобщены признаки органов местного самоуправления как субъектов осуществления права муниципальной собственности: они призваны формулировать и выражать волю всего населения муниципального образования; избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования; компетенция, определяемая для них законом, устанавливается в рамках решения вопросов местного значения; обладают правом издавать муниципальные правовые акты,

обязательные для исполнения на территории муниципального образования; в случае признания за отдельными органами местного самоуправления статуса юридического лица, наделяются необходимым имуществом, которое закрепляется за ними на праве оперативного управления, что позволяет им вступать в имущественные отношения; осуществляют от имени муниципального образования правомочия по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом.

Обосновано, что признание статуса юридического лица за органами власти и управления не соответствует концепции усиления ответственности муниципального образования за действия своих органов. Анализ судебной практики позволяет сформулировать вывод о том, что тотальное признание прав юридического лица за органами местного самоуправления в конечном итоге позволит их ассоциировать как нечто отделимое от самого субъекта, от имени которого они выступают в гражданском обороте.

Аргументировано, что в структуре органов местного самоуправления обеспечивать их материально-техническое состояние способен исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. В то время как представительный орган местного самоуправления не нуждается в наделении его статусом юридического лица.

Обоснованы положения о расширении полномочий представительного органа в сфере осуществлении права муниципальной собственности за счет наделения его дополнительным полномочием в виде возможности принимать решения о допустимости совершения сделок в отношении особо ценных и социально значимых объектов права муниципальной собственности для нужд муниципального образования.

**В заключении** подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы и рекомендации.

**По теме исследования опубликованы следующие научные работы:**

**I. В рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:**

1. Чердакова, Л.А. Имущество муниципальных образований как необходимое условие эффективного осуществления права муниципальной собственности / Л.А. Чердакова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 4. – С. 46-49 (0,25 п.л.).
2. Чердакова, Л.А. О субъектах права муниципальной собственности: дискуссии продолжаются / Л.А. Чердакова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 5. – С. 25-26 (0,1 п.л.).
3. Чердакова, Л.А. Объекты права муниципальной собственности: особенности состава / Л.А. Чердакова // Сибирский юридический вестник. – 2013. – № 3. – С. 56-59 (0,2 п.л.).
4. Чердакова, Л.А. Некоторые особенности в содержании права муниципальной собственности / Л.А. Чердакова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 7 (12). – С. 20-23 (0,18 п.л.).
5. Чердакова, Л.А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности / Л.А. Чердакова // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 23. – С. 32-34 (0,18 п.л.).

**II. В иных научных изданиях:**

6. Чердакова, Л.А. Муниципальная собственность / Л.А. Чердакова // Правосудие в Восточной Сибири. – 2014. – № 1. – С. 49-51 (0,18 п.л.).
7. Чердакова, Л.А. Некоторые особенности осуществления права собственности муниципальными образованиями / Л.А. Чердакова // Реализация и защита гражданских прав и законных интересов граждан и юридических лиц в свете реформирования гражданского законодательства Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Иркутск, 23-24 мая 2014 г.). – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2014. – С. 212-217 (0,37 п.л.).

8. Чердакова, Л.А. Право муниципальной собственности на современном этапе развития гражданского законодательства: монография / Л.А. Чердакова. – Иркутск: Иркутский филиал Академии труда и социальных отношений, 2013. – 97 с (6,06 п.л.).
9. Чердакова, Л.А. Право муниципальной собственности и принципы его осуществления / Л.А. Чердакова // Право на жизнь, здоровье и собственность: коллективная монография / Л.А. Андреева, В.В. Батин, К.В. Дядюн, В.Г. Куранов, П.П. Ланг, П.В. Фадеев, Л.А. Чердакова / Под ред. Л.А. Андреевой. – Новосибирск: Изд. «СибАК», 2013. – С. 99-114 (авт. 1 п.л.).
10. Чердакова, Л.А. Определение состава объектов права муниципальной собственности: постановка проблемы / Л.А. Чердакова // Вопросы современной юриспруденции: Материалы XXVII Международной заочной научно-практической конференции (31 июля 2013 г.). – Новосибирск: Изд. «СибАК», 2013. – С. 43-47 (0,3 п. л.).
11. Чердакова, Л.А. Право муниципальной собственности как институт законодательства / Л.А. Чердакова // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: Материалы XV Международной заочной научно-практической конференции (18 июля 2013 г.). – М.: Международный центр науки и образования, 2013. – С. 61-64 (0,25 п.л.).
12. Чердакова, Л.А. Некоторые особенности правоспособности муниципальных образований в гражданских правоотношениях / Л.А. Чердакова // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: Материалы XIV Международной заочной научно-практической конференции (20 июня 2013 г.). – М.: Международный центр науки и образования, 2013. – С. 31-36 (0,37 п. л.).
13. Чердакова, Л.А. Объекты права муниципальной собственности: особенности состава / Л.А. Чердакова // Вопросы права в современном мире: Материалы международной заочной научно-практической конференции (07 мая 2013 г.). – Новосибирск: Изд «СибАК», 2013. – С. 39-43 (0,3 п. л.).

14. Чердакова, Л.А. Имущество муниципальных образований как объект права муниципальной собственности / Л.А. Чердакова // Глаголь правосудия. – 2013. – № 1 (5). – С. 107-109 (0,18 п.л.).
15. Чердакова, Л.А. К дискуссии о публичных юридических лицах / Л.А. Чердакова // Защита частных прав: проблемы теории и практики: Материалы международной научно-практической конференции (Иркутск, 20-21 апреля 2012 г.) / Отв. ред. Н.П. Асланян. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – С. 151-156 (0,37 п.л.).
16. Чердакова, Л.А. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления в современном российском законодательстве и Европейской Хартии местного самоуправления / Л.А. Чердакова // Развитие судебных систем России и стран Азиатско-тихоокеанского региона: история, современное состояние, тенденции и перспективы: Материалы Международной научно-практической конференции (Иркутск, 29-30 июня 2011 г.) / Под общ. ред. Д.А. Степаненко. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2012. – С. 129-134 (0,34 п.л.).
17. Чердакова, Л.А. Муниципальная собственность: современные проблемы и состояние / Л.А. Чердакова // Современные проблемы юридической науки и правового образования: Материалы Международной научно-практической конференции (Иркутск, 7-8 октября 2010 г.) / Под ред. И.А. Минникеса, Ю.В. Виниченко. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2010. – С. 149-153 (0,3 п.л.).
18. Чердакова, Л.А. Муниципальная собственность: признаки публичности и место в системе классификации права собственности / Л.А. Чердакова // Право и правосудие: теория, история, практика: Сб. статей по материалам конференции (27 мая 2010 г.). – Т. 1. – Краснодар, 2011. – С. 182-185 (0,25 п.л.).
19. Чердакова, Л.А. Муниципальная собственность как элемент экономической основы местного самоуправления / Л.А. Чердакова // Европа-Россия-Азия: диалог континентальных культур (история, право, экономика, геополитика): Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции (Иркутск,



- 11-12 сентября 2009 г.) / Под ред. С.А. Рязанцева, М.А. Мушинского. – Иркутск: Иркутский государственный технический университет, 2009.- С. 146-156 (0,6 п.л.).
20. Чердакова, Л.А. Муниципальная собственность: возможные способы формирования и прекращения права муниципальной собственности / Л.А. Чердакова // Проблемы земной цивилизации: поиск проблем выживания, безопасности и развития земной цивилизации в условиях всеобщей глобализации и интеграции: межвузовский сб. научных трудов / Под ред. В.А. Анохина, Н.М. Пожитного. – Вып. 23. – Иркутск, 2009. – С. 392-394 (0,18 п.л.).
21. Чердакова, Л.А. Опосредованное участие муниципального образования в экономической и хозяйственной деятельности / Л.А. Чердакова // Проблемные вопросы совершенствования законодательства Российской Федерации: Сб. тезисов. – Иркутск: ИрГТУ, 2005. – С. 12-19 (0,4 п.л.).