

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»

На правах рукописи

Чердакова Лариса Анатольевна

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ**

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

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Андреев Владимир Константинович
Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор

Москва – 2015

Оглавление:

Введение.....	3
Глава 1. Право муниципальной собственности на современном этапе реформирования гражданского законодательства.....	14
1.1. Муниципальная собственность и право муниципальной собственности: социально-экономическое и правовое единство.....	14
1.2. Субъекты права муниципальной собственности.....	39
1.3. Особенности объектов и содержания права муниципальной собственности.....	69
Глава 2. Способы осуществления права собственности муниципальными образованиями	107
2.1. Теоретические основы осуществления права собственности муниципальными образованиями.....	107
2.2. Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений.....	119
2.3. Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления.....	173
Заключение.....	194
Библиографический список литературы.....	207

Введение

Актуальность темы исследования. Одной из приоритетных задач, поставленных Президентом Российской Федерации в минувшем 2014 году, являлась задача по «развитию сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах»¹. Согласно ст. 49 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации»²(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. Намечившаяся трансформация вещных правоотношений является, в том числе результатом развития и модернизации экономических отношений с участием муниципальных образований. Вступившие в силу изменения Гражданского Кодекса Российской Федерации³(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

¹ Послание Президента Федеральному Собранию // URL: www.kremlin.ru/news/19825 (дата обращения: январь 2014 г.).

² Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

³ Гражданский Кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст.330.

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 диссертационного 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. Особенность правовой регламентации неизбежно влечет за собой возникновение коллизий, устранение которых требует теоретического осмысления и, как результата – научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства. При всей важности прочих 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.

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.

Актуальность определяется и рядом теоретических вопросов, которые не нашли своего решения на доктринальном и законодательном уровнях, а именно отсутствие:

- в науке гражданского права четкого представления о юридической сущности права муниципальной собственности и его дефиниции;
- единого представления о целесообразности установления законодателем принципа пообъектного перечня муниципального имущества или его исключения из содержания закона, а также указания на характер назначения муниципального имущества в рамках закона;
- четкой грани между участием органов местного самоуправления в имущественных отношениях и осуществлением ими властных полномочий;
- необходимого баланса между перечнем вопросов местного значения и тем имуществом, которое находится в собственности муниципальных образований;
- единообразной судебной практики по вопросам применения действующего законодательства, регулирующего осуществление права муниципальной собственности.

Наличие теоретических и правоприменительных проблем, связанных с

решением обозначенных вопросов затрудняет реализацию муниципальными образованиями права собственности и, в целом, осложняет процесс осуществления местного самоуправления, что в свою очередь, требует проведения комплексного научного исследования и указывает на актуальность избранной темы.

Степень разработанности проблематики 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 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),

Дубровиным О.В. «Конституционно-правовые основы институционализации муниципальной собственности в Российской Федерации» (Челябинск, 2012), Винницким 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 научное 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. Алексеева, Н.А. Бердяева, Л.И. Петражицкого, Г.Ф. Шершеневича и др.), С.С.Алексеева, 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.Н. Литовкина, 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, Д.В. 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 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 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 предопределяется поставленной целью, задачами и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение.

Глава 1. Право муниципальной собственности на современном этапе реформирования гражданского законодательства

1.1. Муниципальная собственность и право муниципальной собственности: социально-экономическое и правовое единство

Любое явление, в том числе правовое в своем доктринальном, а тем более законодательном признании проходит определенные стадии осмысления, которые в конечном итоге становятся основанием для формирования отдельных теоретических концепций, взглядов и теорий. «Многолетний стаж практической цивилистики позволяет мне с полной уверенностью утверждать, что нет ни одной практически трудной, а тем более неразрешимой задачи, источник которой не уходил бы в теорию. И чем труднее дело, тем глубже в теории находится его решение»¹. Именно поэтому «незнание теоретических основ любого спорного правового вопроса приводит либо к неправильному его разрешению либо вообще к невозможности его разрешения»².

Анализ института собственности в целом, а значит, и муниципальной собственности в частности, не может быть проведен без учета тех теоретических воззрений, которые сформировались на сегодняшний день в науке, без уяснения сущности собственности, понимания права собственности и его места как института в системе права. Несмотря на долгую историю изучения и осмысления явления собственности, описание его сущности учеными различных областей знания, оно продолжает оставаться предметом дискуссий и научных исследований. Пристальное внимание ученых, обращенное к институту собственности, объясняется многогранностью этого явления, что в свою очередь стало основанием для рассмотрения собственности

¹ Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. Учебно-практическое пособие. М., 1999. С. 7.

² Жабреев М.В. Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях / Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов. М.: Статут. 2001. С. 178.

под углом различных точек зрения.

Так, собственность рассматривается с социально-философских, мировоззренческих позиций. Традиционный подход русской философии связан с пониманием собственности как некоего «свойства самой личности»¹, а ее сути как «идеального продолжения личности в вещах или перенесения ее на вещи»². Бердяев Н.А. связывает собственность с «бессмертием человеческого лица, с правами его над материальной природой и после его смерти»³. Такая связь собственности с личностью, по мнению К.И. Скловского, определяет центральное место собственности среди других правовых категорий⁴. По мнению ученого «среди явлений права именно в собственности выражены качества личности»⁵, поэтому ученый рассматривает собственность как продолжение и воплощение личности в вещах, принимая в этой части философию Гегеля, последний в свою очередь исходит из того, что именно «лицо помещает свою волю в вещь»⁶, тем самым обращает ее в свою собственность. Интересно, что при этом определения собственности как такового К.И. Скловский не дает, отчасти ссылаясь на высказывания Г.Ф. Шершеневича о том, что «такие определения бесполезны в законодательстве»⁷, всякое определение рассматривается автором как некое ограничение. При этом ученый предлагает включить в понимание собственности такие ее свойства как исключительность, абсолютность и бессрочность⁸. Думается, бессмысленно отрицать тот факт, что любая попытка дать определение собственности устанавливает для этого явления некие рамки, пределы которых позволяют нам сделать вывод о том, что ими ограничивается сущность собственности. Однако, истинное понимание этого явления может оказаться далеко за пределами

¹ Алексеев Н.Н. Собственность и социализм. Русская философия собственности. XVIII-XXв.в. СПб, 1993. С. 354.

² Соловьев В.С. Оправдание добра / Соч.: В 2 т.Т.1. М: Мысль, 2010. С. 432

³ Бердяев Н.А.Философия неравенства: Письма к недругам по социальной философии. Русская философия собственности. XVIII-XX в.в. М.: Институт русской цивилизации, 2012. С. 304.

⁴ Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. Учебно-практическое пособие. - М.: Дело. - С.133.

⁵ Скловский К.И. Там же.

⁶ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 97.

⁷ Скловский К.И. Там же. С. 149.

⁸ Скловский К.И. Там же. С. 151-153.

установленных данным определением границ. Вместе с тем, сказанное не должно подрывать значения дефиниций для любой науки. Позиция автора настоящей работы по этому вопросу сводится к тому, что дефинитивный уровень познания необходим не только для науки гражданского права, но и для системы знаний в целом, в противном случае она перестает быть системой, а сами знания станут хаотичными. Аналогичные последствия можно будет наблюдать и в судебной практике, о единстве которой просто придется забыть. «Пока наша наука будет черпать свои аргументы.....не ...из практики, проку не будет. Хотелось бы призвать к искоренению методологических недостатков в подходах к разработке теории собственности»¹.

В контексте описанного выше направления возникла и получила дальнейшее развитие теория о собственности как о форме присвоения личностями и их коллективами средств и продуктов производства, или даже собственности как самой общественной формы, в рамках которой осуществляется присвоение². Сказанное позволило говорить о понимании собственности в экономическом значении. В современных условиях ценным наследием описанной концепции является, как указывает С.С. Алексеев, соглашаясь в этом с Е.А. Сухановым и В.С. Якушевым, рассмотрение собственности уже не как природного и экономического процесса – «присвоения», а как его результата – особого объективного факта «присвоенности», «принадлежности»³. С.Н. Братусь видит в собственности не процесс присвоения, а его результат, обозначив последний как фактически достигнутую присвоенность⁴. Напротив, Д.М. Генкин рассматривает собственность в динамике как процесс присвоения, а в статике как некое состояние, которое таким процессом не является и приходит к выводу о том, что « правомочия собственника выявляют как статику, так и динамику

¹ Пугинский Б.И. Право собственности в СССР / Под ред. Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева. М.: Юридическая литература, 1989. С. 248.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 46. Ч. 1. С. 23–24.

³ Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. М.: Норма, 2008. С. 15.

⁴ Братусь С.Н. Советское гражданское право / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1950. С. 169.

собственности». При этом автор исходит из того, что «присвоение не может быть специфическим признаком права собственности»¹. Соотношение категорий «присвоение» и «собственность» выражено также в работах С.М. Корнеева, который приходит к выводу о том, что присвоение хоть и отражается в праве собственности, но по кругу регулируемых отношений право собственности шире присвоения². Фактически все из приведенных выше позиций в той или иной части были в свое время подвергнуты критике О.С. Иоффе³.

Восприятие собственности посредством отношения лица к вещи⁴, как к своей собственной покоится на различии «моего» и «твоего», что заставляет третьих лиц воздерживаться от любых посягательств на чужую вещь, в том числе и на волю собственника в ней воплощенную. Собственность выражает отношения между людьми по поводу материальных благ, заключающиеся в принадлежности благ одним лицам (или их коллективам) и в отчужденности от них всех других лиц.⁵

Использование категории «отношений» в определении собственности не приветствовал Б.И. Пугинский, который говорил о том, что «с категорией "отношение" невозможно работать в исследовании. К ней не поставишь вопрос. Нам надо научиться смотреть на собственность как на социальный процесс»⁶.

Напротив, по нашему мнению, 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

¹ Генкин Д.М. Право собственности в СССР. М., 1961. С. 14-15.

² Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 5-20.

³ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М., 2000. С. 338-342.

⁴ Гражданское право: Учебник в 3-х т. Т.1. – 6-е изд., перераб. и доп. / Отв.ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С.403.

⁵ Алексеев С.С. Указ.соч. С.27.

⁶ Пугинский Б.И. Указ.соч. С. 248.

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»).

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. «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»¹.

И так, 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).

В марте 1988 года московское издательство «Юридическая литература»

¹ Иоффе О.С. Советское гражданское право. – М.: Юридическая литература, 1967. С. 358.

проводило заседание «Круглого стола» на тему «Право собственности в СССР», результатом которого стало издание книги с одноименным названием под редакцией Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева¹. В своем выступлении 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 изучения.

С таким высказыванием сложно не согласиться. Предпринятая в свое время попытка В.П. Шкредова представить собственность как явление сугубо юридическое, не имеющее экономического содержания, не нашла поддержки у других исследователей и периодически подвергается обоснованной, на наш взгляд, критике². Автор настоящей работы придерживается концепции единства экономического содержания собственности, раскрывающего себя посредством присвоенности тех или иных благ строго определенным лицам, с юридической формой его выражения.

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. «Такое определение ...не вскрывает социальной сущности тех общественных отношений, которые закрепляются правом собственности»³. Как правило, дефиниция выстраивается через призму присвоения⁴ материальных благ или

¹Толстой Ю.К. Право собственности в СССР / Под ред. Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева. М.: Юридическая литература, 1989. С. 29.

²См.: Шкредов В.П. Экономика и право: Опыт экономико-юридического исследования общественного производства. М.: Экономика.1990.

³Иоффе О.С. Указ. соч. С. 361.

⁴См., например, Иоффе О.С. Указ. Соч. С. 361; Тархов В.А. Рыбаков В.А. Собственность и право собственности. Изд. 3-е.-М.: «Юрист», 2007. С. 47.

понимания субъективного гражданского права в целом¹.

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 нею². 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»³. 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 составляющие указанного определения, как «использовать», «своей властью и в своем интересе»⁴. 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 существенные характеристики, чего как раз и нельзя сказать об «использовании».

¹ Гражданское право: Учебник в 3-х т. Т.1. – 6-е изд., перераб. и доп. / Отв.ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой (автор главы Ю.К. Толстой). М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С.410.

² Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 34.

³ Там же. С. 16-17.

⁴ В частности авторский коллектив В.А. Тархов, В.А. Рыбаков считают неточности в данных понятиях недостатками определения А.В. Венедиктова, поскольку они «не дают полного и правильного представления о субъективном праве собственности». См.: Тархов В.А., Рыбаков В.А. Указ.соч. С. 36-43.

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» представляется более удачной¹, поскольку дает нам понимание того, что объем и способы реализации права собственности, как и любого субъективного права, собственник определяет сам, о чем не двусмысленно гласит ст. 9 ГК РФ, согласно которой граждане и юридические лица **по своему усмотрению** (выделено мной – Л.Ч.) 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 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

¹ Однако, Тархов В.А. и Рыбаков В.А. не согласны с такой заменой понятий.

юридические лица осуществляют свои гражданские права своей волей и в **своем интересе** (выделено мной – Л.Ч).

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 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. Соответственно, наиболее отвечающим этим условиям является определение, данное Ю.К. Толстым в учебнике, ставшим классикой гражданского права, с некоторой интерпретацией. И так, 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 благ. На наш взгляд, с такой функцией должно справляться понятие собственности, а не понятие права собственности.

Представляется, что право муниципальной собственности обладает свойственной только ему спецификой по следующим причинам. Во-первых, преобладающим методом правового регулирования отношений муниципальной собственности все же является императивный метод, что в свою очередь вызвано по большей части публичным характером правовых актов, регламентирующих данные отношения. Так, Бюджетный Кодекс Российской Федерации¹ (далее по тексту – БК РФ), регулирующий деятельность казенных учреждений, посредством которых муниципальные образования осуществляют принадлежащее им право собственности, структуру бюджетной системы РФ, включая местные бюджеты т.п.; Закон о местном самоуправлении, устанавливающий правовые, территориальные и организационные принципы осуществления местного самоуправления на территории РФ, Федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»², определяющий общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований, содержат в основном нормы предписания, а диспозитивные правила поведения сводятся к минимуму. Во-вторых, глава 7 Закона о местном самоуправлении предоставляет муниципальным образованиям возможность правового регулирования на местном уровне путем издания муниципальных правовых актов. Согласно ст. 43 данного закона в систему муниципальных правовых актов входят устав муниципального образования, правовые акты, принятые на референдуме, правовые акты представительного

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

² Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

органа, главы муниципального образования, местной администрации и иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом соответствующего муниципального образования.

Таким образом, отношения муниципальной собственности регулируются как правовыми актами федерального уровня и уровня субъектов федерации, так и муниципальными правовыми актами, однако, независимо от того, относятся они к актам публичного или частного права, императивный метод является преобладающим в сравнении с диспозитивным, даже в том случае, когда муниципальные образования выступают в роли субъекта имущественных отношений.

Известно, что совокупность относительно обособленных правовых норм, расположенных внутри отрасли права и регулирующих качественно однородную группу общественных отношений, принято называть институтом права¹. Не сложно заметить, что настоящий период развития законодательства, регулирующего отношения собственности характеризуется разрозненностью составляющих его норм по различным отраслям права. Тот факт, что отношения собственности в целом и муниципальной собственности в частности регулируются сегодня различными отраслями права, позволил ученым говорить о праве муниципальной собственности как о «комплексном межотраслевом институте»², о праве собственности как об «отрасли законодательства»³ либо, напротив, заниматься «перетягиванием» института собственности и муниципальной собственности в рамки той или иной отрасли права. Так, спорную позицию высказала Е.В. Товарова, в своем диссертационном исследовании в качестве одного из положений на защиту: «Право муниципальной собственности следует рассматривать как институт муниципального права. Поскольку само муниципальное право является комплексной отраслью права, то

¹ Иванов А.А. Теория государства и права / под ред. В.П. Малахова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 219.

² Товарова Е.В. Органы местного самоуправления и их полномочия в сфере управления муниципальной собственностью.: Автореф. дис. канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 8.

³ Алейников Б.Н. Право собственности как отрасль законодательства // Современное право. 2008. № 10. С. 14.

и право муниципальной собственности представляет собой комплексный межотраслевой институт (выделено мной – Л.Ч), включающий в себя нормы конституционного, гражданского, административного и иных отраслей права»¹.

Думается, что межотраслевых институтов права не может существовать, равно как и комплексных отраслей права. Обратное противоречило бы правилам построения системы права, которая определяется двумя критериями: предметом и методом правового регулирования. Так, Б.Н.Алейников, оспаривая один из аргументов Р.Г. Лившица в пользу содержательного равенства отраслей права и законодательства², приходит к убеждению, согласно которому право собственности в объективном смысле выступает как институт каждой отрасли права и как отрасль законодательства. В обоснование своей позиции автор называет «критерии выявления отрасли законодательства о собственности», относя к ним: предмет отрасли, цель, принципы, функции и общую часть отрасли. Перечисленные критерии, за исключением, пожалуй, предмета отрасли не представляются нам отражающими суть «отрасли законодательства о собственности». Так, например, цель «законодательства о собственности», обозначенная Б.Н. Алейниковым как «достойное и свободное развитие человека» может являться целью любой отрасли законодательства, тоже можно сказать и о принципах свободы и справедливости, на которые указывает автор как свойственные, по его мнению, «отрасли законодательства о собственности».

Напротив, в рамках темы стоящего исследования возможна постановка вопроса о наличии комплексного законодательного института муниципальной собственности, который включает в себя нормы, относящиеся по признакам предмета и метода правового регулирования, к разным отраслям права.

В.П. Мозолин нормы о праве собственности относит к особой

¹Товарова Е.В. Указ.соч. С.8.

² Лившиц Р.З. Отрасль права - отрасль законодательства // Советское государство и право. 1984. № 2. С. 28. По мнению автора, установление данного тождества «связано с преодолением устоявшихся представлений об отличии отрасли права от отрасли законодательства».

разновидности внеотраслевых (реперных) правовых норм¹ и предлагает концепцию единого права собственности, основанную на образовании таких норм на базе уже существующих. Результатом такого образования должно стать «качественно новое понятие права собственности»², в принципе исключающее любую возможность какого-либо противопоставления норм конституционного и гражданского права. По мнению ученого, «в связи с появлением, наряду с имуществом, новых объектов субъективных прав собственности.... общее межотраслевое понятие права собственности следует считать родовым понятием, применяемым ко всем ...объектам права собственности»³. В свою очередь полноправному субъекту собственнику в условиях рыночной экономики необходима сложноструктурная модель права собственности предполагающая принадлежность одного и того же имущества одновременно нескольким собственникам. Такая модель, распространенная на деятельность государственно-публичных юридических лиц, по мнению профессора, будет способствовать положительному воздействию на экономику страны⁴. Как мы можем наблюдать, признание права собственности межотраслевой категорией или муниципального права институтом и конституционного, и муниципального, и гражданского права выглядит весьма соблазнительным с точки зрения унификации подхода к определению сущности этих явлений. Однако, собственность проявляет свою природу в процессе достижения конечного результата - присвоения, равно как и право собственности получает юридическое признание и формализацию в рамках отрасли гражданского права. Гражданское право вполне приспособлено для любых способов осуществления права собственности, в том числе права муниципальной собственности, оно предусматривает основания возникновения и прекращения права собственности, его содержание, позволяющее обозначить

¹Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства о регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 21-31.

²Мозолин В.П. Модернизация права собственности в экономическом измерении // Журнал российского права. 2011. № 1. С. 28.

³Мозолин В.П. Там же. С. 29.

⁴Там же.

меру возможного поведения собственника, равно как и его обязанности, все эти вопросы входят в предмет правового регулирования данной отрасли права. Вместе с тем необходимо учитывать тот факт, что отношения по поводу осуществления права собственности настолько многогранны и разнообразны в виду того, что затрагивают различные сферы деятельности субъекта этого права, что они оказываются урегулированными нормами различных отраслей права, а не только гражданского.

Таким образом, право собственности в объективном смысле представляет собой комплексный законодательный институт, нормы которого регулируют поведение собственника, направленное на реализацию правомочий владения, пользования и распоряжения принадлежащего ему имущества исключительно своей волей, и руководствуясь собственным интересом.

С момента приобретения субъектом права собственности, собственник состоит с другими субъектами, с обществом в целом, в так называемом абсолютном правоотношении. В начале 80-х гг. с критикой по поводу этой теории выступил в своем специальном исследовании Ю.И. Гревцов¹. В.К. Бабаев считает, что выделение абсолютных, равно как и так называемых «общих (общерегулятивных)» отношений «недостаточно убедительно и практически бесполезно. Какой смысл в конструировании правоотношений, где субъекты не определены, не связаны между собой четкими взаимными правами и обязанностями? Правоотношение всегда конкретно, субъекты его всегда индивидуализированы. ... конструкция абсолютного и общего правоотношений не отвечает такому признаку правоотношений, как взаимодействие субъектов, а введение в юридическую науку концепций абсолютного и общерегулятивного правоотношений сегодня начинает препятствовать более глубокому познанию проблемы осуществления права»².

Не можем себе позволить согласиться с такой позицией автора. Д.М.

¹ Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. Л., 1981. С. 67, 69–70.

² Бабаев В.К. Виды правоотношений // Теория государства и права: учебник / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. - М.: ИД «Форум». 2008. С. 409–410.

Генкин, рассуждая об отличительных признаках правоотношений собственности, говорил о том, что такие отличия, имея ввиду неопределенный круг обязанных лиц, не дают «никаких оснований утверждать, будто право собственности находится вне правоотношения»¹. Установленная нормой объективного права мера возможного поведения субъекта правоотношения – это субъективное право. А субъективное право – суть элемент содержания правоотношения, которому корреспондирует юридическая обязанность другой стороны в правоотношении. При этом факт неопределенности субъекта объясняется тем, что право собственника может быть нарушено любым лицом, значит и защищаться оно должно от нарушений со стороны любого, то есть всех лиц, не определенных на данный момент.

Все вышесказанное проявляет себя и в отношениях муниципальной собственности как экономической категории и права муниципальной собственности как правовой категории. В соответствии со ст. 8 Конституции РФ муниципальная собственность является одной из форм собственности, которая признается и защищается наряду с иными формами собственности². При этом, речь идет именно о форме собственности, а не о форме права собственности. В этом смысле положения Проекта ГК РФ³ более последовательны в сравнении с действующей редакцией ГК РФ: говорит он не о признании частной, государственной, муниципальной форм собственности, а соответствуя своему названию - о субъектах права собственности. Означает ли это необходимость признания того факта, что у права собственности в объективном смысле, одинаковом по своему содержанию, могут быть

¹ Генкин Д.М. Указ. соч. - С.34.

² не смотря на законодательное признание отдельных форм собственности, в науке гражданского права нет единства мнений по поводу необходимости выделения категории «формы собственности». Так, Л.В. Санникова не видит особой значимости в выделении «форм собственности». См.: Гражданское право. Часть первая. 2-е изд. / Под ред. А.Г. Калпина и А.И. Масляева. М., 2000. С. 265; Е.А. Суханов признает формы собственности экономическими, а не юридическими явлениями. См.: Гражданское право. Учебник. 2-е изд. / Отв.ред. Е.А. Суханов. Т.1. С. 475-484.

³ О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации: проект федерального закона № 47538-6 // сайт Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации: URL:<http://www.privlaw.ru/> (далее по тексту – Проект ГК РФ).

различные субъекты, от которых ни сама суть этого права, ни его содержание не меняется, и право собственности остается единым, а делению на формы подвергается собственность в экономическом ее выражении, определяющая формы присвоения, либо в зависимости от субъектного состава различно само право собственности? В.А. Дозорцев, фактически выстраивая такую дилемму, придерживается первого варианта: «...Нет никакого права государственной собственности и права частной собственности в объективном смысле..., различающихся по содержанию..., есть «единое право собственности в объективном смысле, единая категория»¹. Напротив, к отдельным видам (а не формам) права собственности относит право муниципальной собственности авторский коллектив Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, А.В. Шуман², полагая, что этот факт с очевидностью следует из содержания ст. 215 ГК РФ и право муниципальной собственности обладает рядом особенностей, позволяющих говорить о самостоятельности такой разновидности права собственности.

По нашему мнению, изначально законодатель не намеревался различать в зависимости от субъектного состава само право собственности. Наличие субъективного права собственности у различных субъектов не подрывает его единства как объективной категории. Вместе с тем, неверным было бы утверждение о том, что содержательное наполнение права муниципальной собственности идентично в равной степени содержанию права, скажем, частной собственности. Муниципальные образования, как мы далее убедимся, осуществляют принадлежащие им правомочия такими способами, которые не предусмотрены для частного собственника³. Ясно, что от способа осуществления того или иного правомочия собственника, содержание права

¹ Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в гражданском кодексе // Цивилистическая практика. Вып. 4. Екатеринбург, 2004. С. 230.

² Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография, М.: Юрист. 2009. С. 10.

³ Например, создание предприятий на праве оперативного управления, участие в имущественных правоотношениях органов местного самоуправления от имени муниципального образования, наделенных статусом юридического лица

собственности в части составляющих его правомочий, не зависит. Вместе с тем, способ осуществления права определяется пределами того субъективного права, которое для этого субъекта предусмотрено законом. Для муниципальных образований, в рамках, описанных в настоящей работе способов осуществления права собственности, такие субъективные права предусмотрены и они в корне отличны от тех, что предусмотрены для лица, например, физического¹.

Теоретическому обоснованию выделения отдельных форм собственности и видов права собственности посвящены труды В.А. Тархова, В.А. Рыбакова². Большой заслугой этих авторов, на наш взгляд, является тот факт, что они рассматривают собственность как целостную систему образованную связанными между собой составными частями: типом, формой и видом собственности. Ученые исходят из положения о том, что исходную природу собственности, напрямую связанную с характером присвоения, определяет тип собственности. Он же находит свое воплощение в формах собственности «где уровень (степень) обобществления приобретает конкретную форму реальных отношений государственной, муниципальной, коллективной (корпоративной) или частной собственности..... Именно тип собственности предопределяет в формах собственности их правовую природу и характер присвоения, а стало быть, особенности механизма возникновения (приобретения), осуществления и прекращения права собственности»³. Таким образом, по мнению авторов, высшим уровнем системы составляющих собственность звеньев является тип собственности, который может быть индивидуальным или общественным. Далее следует форма собственности, как связующее звено типа и вида. В

¹ Иного мнения придерживается Е.А. Суханов, который утверждает, что по своему содержанию право собственности в зависимости от субъектного состава не может быть отлично, различия могут наблюдаться лишь в самих субъектах и отчасти в объектах, но никак не в содержании права собственности. См., Суханов Е.А. Гражданское право: В 4 т. Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права: Учебник. Том 2. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 13.

² см., например, Тархов В.А., Соловьев В.Н., Рыбаков В.А. Тип собственности в системе собственности (цивилистический аспект) // Гражданское право. 2008. № 3. С. 31-36; Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Указ.соч.; Тархов В.А., Рыбаков В.А. Собственность и право собственности. М.: Юрист, 2007; Тархов В.А., Рыбаков В.А., Фатеев М.А. О коллективной (корпоративной) форме собственности // Юрист. 2006. № 12; Тархов В.А., Рыбаков В.А. О понятии права собственности // Юрист. 2002. № 4

³ Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Указ.соч.. С.1.

контексте темы нашего исследования значение описанной теории заключается в том, что она демонстрирует характер присвоения материальных благ отдельно взятой общностью людей, «территориально-обособленными коллективами», а не индивидуальными лицами, в силу чего авторы относят муниципальную форму собственности к обобществленному (общественному) типу. Ничуть не подрывая достоинств описанной теории, автор настоящей работы не может согласиться с ней в полной мере. Как было указано выше, критерием разграничения типов собственности является уровень обобществления средств производства: либо блага присваиваются обществом в целом (общественный тип собственности), либо отдельным лицом (индивидуальный тип собственности). То есть разграничение типов построено не на отличиях в субъектном составе, а на «уровне присвоения». Соответственно муниципальная форма собственности относится к первому типу, также как и государственная. В этой связи у нас возникает вопрос, в чем же тогда будет заключаться разница между муниципальной формой собственности и государственной, если и в том и в другом случае присвоение осуществляется обществом? При этом авторы обосновывают необходимость признания самостоятельного статуса муниципальной формы собственности. Более того, к этой же категории типизации относится и собственность корпоративная, хотя субъектом присвоения здесь является лицо юридическое. В этой части позиция, сформулированная Е. А. Сухановым, видится нам в значительной степени более последовательной, поскольку основана на различении частного и публичного. Ученый находит формы собственности сугубо экономическими, соответственно считает единственно возможным деление собственности как экономической категории на две формы: частную и публичную. Вероятно, по этой причине автор предлагает рассматривать муниципальную собственность как разновидность государственной¹. Несмотря на тот факт, что в этой части выводов мы не согласны с авторитетным мнением

¹ См.: Суханов Е.А. Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сб. памяти С.А. Хохлова / Отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998. С. 79.

профессора, нужно отдать должное тому, что данный вывод несколько не противоречит его теории о выделении типов в виде публичной и частной собственности, а скорее, напротив, логически из такого деления вытекает. Наше несогласие с ассоциацией муниципальной формы собственности как разновидности государственной связана с необходимостью различения субъектного состава соответствующих отношений, и объективно существующего различия в их правовом режиме.

В.П. Мозолин говорит о необходимости введения особой формы собственности «всемирного достояния». Практическая реализация такого нововведения становится возможной благодаря созданию общественных фондов потребления и направления в них прибыли от использования земли и других природных ресурсов, которая направляется на нужды бесплатного образования, медицины и т.п.¹. При этом объектами такого права помимо природных ресурсов могут быть территории и места общего пользования граждан, культурные ценности, а функции по распоряжению данным имуществом необходимо возложить на общественный орган, избираемый населением на основе норм представительства. По замыслу автора управление будет осуществлять федеративное государство в лице Правительства РФ². В контексте темы нашего исследования возникает вопрос, кто будет субъектом права «народной собственности»? Вероятно, народ, население? В таком случае как данная форма собственности будет соотноситься по своему субъектному составу с такими формами как государственная и муниципальная? А главное, кто и в каком порядке будет контролировать поступление прибыли от использования природных ресурсов, которые должны по смыслу данной концепции поступать в «общественные фонды потребления»?

Г.Н. Андреева, проводя соответствующее сравнительно - правовое

¹ Идея всемирной собственности не является новой для науки гражданского права, но ее теоретическое обоснование проводилось в исторически другое время, характеризуемое своими политическими и социально-экономическими явлениями.

² Мозолин В.П. Модернизация права собственности в экономическом измерении // Журнал российского права. 2011. № 1. С. 29-30.

исследование, отмечает, что в зарубежных странах термин «муниципальная собственность» на конституционном уровне используется в двух значениях. Под муниципальной собственностью понимается: а) имущество, принадлежащее муниципальным образованиям, его состав раскрывается через перечень объектов муниципальной собственности (например, Конституция Азербайджана); б) отношения между людьми по поводу использования имущества муниципального образования (например, Конституция Кыргызстана). Своеобразна ситуация в Казахстане, где Конституция среди основных форм собственности называет лишь частную и государственную, и в то же время есть упоминание о муниципальной собственности как объекте управления, подведомственном местным исполнительным органам. Таким образом, в данном государстве в состав муниципальной собственности может входить собственность как частная, так и государственная по происхождению. Кроме того, в качестве самостоятельной категории используется «коммунальная собственность»¹. В государствах «постсоветского» пространства находится в становлении само по себе местное самоуправление как важнейший социально-политический институт, равным образом практически «с нуля» формируется институт муниципальной собственности. Даже из приведенных кратких примеров можно заметить, что соответствующие нормативно-правовые схемы в разных государствах разнятся, их построение зависит от степени «ухода» государства от прежней советской системы, от национальных и регионально-международных особенностей, от степени и направлений развития политической и юридической наук в соответствующей стране, от политической воли правящих элит, и других факторов. Не составляет исключения и Россия, хотя, как представляется, наше государство наиболее последовательно внедряет в свою правовую систему основные постулаты Европейской хартии местного самоуправления² (далее – Хартия), международно-правовые стандарты.

¹ Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. - М.: Норма, 2009. С. 288–291.

² Европейская хартия местного самоуправления (ETS N 122) (Принята в г. Страсбурге 15.10.1985) // Дипломатической вестник. 1998. N 10. С. 25 - 29.

Муниципальная форма собственности имеет не такую долгую и противоречивую историю, как существующие другие. Законодательное признание муниципальной собственности получила в ГК РСФСР 1922 года, который не придал ей, однако, самостоятельного значения, и она рассматривалась как разновидность государственной собственности, поскольку ст. 52 ГК РСФСР говорила о «государственной (национализированной и муниципализированной)» собственности. Впоследствии ст. 5 Конституции СССР от 05.12.1936¹ года называла только лишь государственную форму собственности, образующую единый неделимый фонд, упоминания о муниципальной собственности основной закон государства не содержал. Своим «воскрешением» эта форма собственности обязана Закону РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР»².

Признание муниципальной собственности на доктринальном уровне также нельзя назвать однозначным. Отрицание самостоятельного характера такой формы собственности в основном связывается учеными с ее публичным характером, в силу чего она рассматривается как разновидность государственной³. Однако, в большинстве своем уже с середины девяностых годов появляются фундаментальные труды, представляющие собой теоретическое обоснование обособления муниципальной собственности. Так, вопросам правового регулирования отношений муниципальной собственности посвящается диссертационное исследование Е.А. Илюхиной⁴. Сторонниками признания муниципальной формы собственности в своих работах становятся В.К. Андреев⁵, который последовательно в дальнейшем анализирует и право государственной⁶, и право частной собственности¹, В.П. Мозолин², С.А. Зинченко,

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) (утратила силу) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

² О собственности в РСФСР: закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990, N 30, ст. 416. (утратил силу).

³ выше мы упоминали такого рода позицию, выдвинутую Е.А. Сухановым. см., например, Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М., 1991. С. 77-79.

⁴ Илюхина Е.А. Правовое регулирование отношений муниципальной собственности в РФ: Автореф. дис. канд. наук. М., 1996.

⁵ Андреев В.К. Право собственности в России. М.: Бек, 1993.

⁶ Андреев В.К. Право государственной собственности в России: Учеб пособие. М.: Дело, 2004.

Н.С. Бондарь³, Е.И. Ключин⁴, Л.Ф. Писарькова⁵, О.А. Камалов⁶, не отрицают в своих трудах муниципальной формы собственности В.А. Тархов, В.А. Рыбаков⁷, и многие другие ученые.

Автор настоящей работы придерживается позиции необходимости обособленного существования муниципальной формы собственности как объективной реальности, вытекающей из конституционного положения о признании отдельных форм собственности, в том числе и муниципальной. Поскольку законодатель признает местное самоуправление, и соответственно, факт его автономного существования, наличие такой формы собственности как муниципальная следует рассматривать как данность, не требующую доказательства своей целесообразности. Муниципальное образование как субъект права собственности влияет на определение правового режима соответствующего имущества, выступающего в роли объекта права муниципальной собственности и тех возможностей, которыми этот субъект будет обладать.

В свете сказанного, муниципальная форма собственности представляет собой такую форму организации присвоения имущества, которая выражает принадлежность этого имущества муниципальным образованиям как субъектам права собственности.

Причины, которые обуславливают существование муниципальной формы собственности, в конечном итоге, являются характерными для нее признаками (как и для права муниципальной собственности) и связаны с особенностями местного самоуправления.

Во-первых, муниципальная собственность призвана составлять экономическую основу местного самоуправления, обеспечивая тем самым решение

¹ Андреев В.К. О праве частной собственности в России (критический очерк). М.: Волтерс Клувер, 2007.

² Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992.

³ Зинченко С.А., Бондарь Н.С. Собственность – свобода – право. Ростов н/Д.: Изд-во Рост.ун-та, 1995.

⁴ Колюшин Е.И. О праве муниципальной собственности // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 77-84.

⁵ Писарькова Л.Ф. Муниципальная собственность в России // Собственность в XX столетии. М., 2001.

⁶ Камалов О.А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований. Автореф. дис. канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2001.

⁷ Тархов В.А., Рыбаков В.А. Указ. соч.

вопросов местного значения, о чем не двусмысленно гласит ст. 49 Закона о местном самоуправлении. Согласно ст. 1 этого же нормативного правового акта, местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Приведенное понятие в целом соответствует европейской муниципальной концепции. Вместе с тем, понятие, которым располагает Хартия отличается от российского определения значительными, с точки зрения темы нашего исследования, моментами. Хартия гласит: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Как видно:

- 1) Хартия исходит не из «общественной», а из «государственной теории о местном самоуправлении. Закон о местном самоуправлении указывает на то, что местное самоуправление осуществляет народ, в то время как в Хартии говорится, что местное самоуправление осуществляют органы местного самоуправления в интересах местного населения.
- 2) важным для темы настоящего исследования является предоставленная органам местного самоуправления «реальная способность» решать вопросы местного значения, действовать самостоятельно. Причем важна не только самостоятельность организационная, но и имущественная, которая обеспечивается собственными материальными ресурсами. «Без достойной финансово-экономической основы самоуправление останется фикцией, и богатый опыт нашей страны убедительно

доказывает это»¹.

Во-вторых, одним из отличительных признаков местного самоуправления является тот факт, что осуществляется оно в пределах границ соответствующих муниципальных образований. Так, согласно п. 1 ст. 10 Закона о местном самоуправлении местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения, то есть народ осуществляет в предоставленных ему законом формах власть в пределах территории муниципального образования, которая отличается своим незначительным размером в сравнении с территорией всего государства в целом. Соответственно, лишь в пределах данной территории население решает вопросы местного значения, под которыми Закон о местном самоуправлении понимает вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Совершенно очевидно при этом, что муниципальная собственность необходима для решения такого рода вопросов и направлена она на создание, воспроизводство и присвоение публичных благ в границах территории муниципального образования.

В-третьих, как уже было сказано выше, конституционное провозглашение местного самоуправления означает необходимость признания муниципальной формы собственности как автономной и отличной от государственной. С этой причиной неминуемо связан и такой признак как осуществление права муниципальной собственности органами местного самоуправления, наделенными правами юридического лица. И наконец, в-четвертых, осуществление права муниципальной собственности социально ориентировано, поскольку направлено на удовлетворение жизненно важных потребностей населения муниципального образования, образующих собой вопросы местного значения.

Специальная дефинитивная норма, образующая ст. 2 Закона о местном

¹ Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2002. С. 47.

самоуправлении, не содержит понятий «муниципальная собственность» и «право муниципальной собственности». Нет определений данных понятий и в статьях главы 8 названного закона. В условиях отсутствия легальной дефиниции необходимо выработать определение доктринальное.

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 в субъективном смысле – это обеспеченная законом и гарантированная 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 – это 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.

1.2. Субъекты права муниципальной собственности

Статья 2 ГК РФ содержит закрытый перечень субъектов гражданского правоотношения, в числе которых наряду с гражданами и юридическими лицами определены муниципальные образования. В развитие указанной нормы ст. 124 ГК РФ устанавливает равные начала для муниципальных образований с иными субъектами и распространяет на них правила, определяющие участие юридических лиц в гражданских правоотношениях.

Конституция РФ, а вслед за ней и ГК РФ провозглашают признание и защиту частной, государственной и муниципальной форм собственности. Согласно п.1 ст. 215 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. При этом, осуществлять права собственника от имени муниципального образования призваны органы местного самоуправления. Конституция РФ в ст. 130 признает право обеспечивать самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью за местным самоуправлением. Глава 8 Федерального Закона о местном самоуправлении определяет право органов местного самоуправления самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться этим имуществом от имени муниципального образования. Таким образом, законодатель указал на то, что имущество может находиться «в собственности муниципальных образований»¹, от имени которых права собственника осуществляют органы местного самоуправления. Вместе с тем, до настоящего времени в науке гражданского права не утихают споры, предметом которых является вопрос о том, кто же собственник муниципального имущества: муниципальные образования, органы муниципального образования или население соответствующего муниципального образования?

¹ См.: п.2 ст.212, п.1 ст.ст.215 Гражданского Кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст.330

Так, А.А. Хорев полагает, что указанные выше нормы об определении субъекта права муниципальной собственности несколько не проясняют решение этого вопроса. «Фактически полномочия собственника признаются только за органами местного самоуправления, но де-юре собственником они не считаются»¹. И далее: «все это косвенно означает предоставление местному самоуправлению правомочий собственника»². Такой вывод А.А. Хорев делает исходя из содержания процитированной выше нормы Конституции РФ о том, что за местным самоуправлением признается право обеспечивать самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. С мнением автора сложно согласиться. Согласно ст. 1 Закона о местном самоуправлении под местным самоуправлением понимается «форма осуществления народом своей власти.....обеспечивающая....самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения...»³. Как форма осуществления власти, местное самоуправление не может быть субъектом муниципальной собственности. Законодатель в указанной норме ст. 130 Конституции РФ имел в виду то, что такая форма осуществления власти народом, как местное самоуправление **призвана обеспечивать** (выделено мной – Л.Ч.) самостоятельное решение населением вопросов местного значения, и это вовсе не означает факта признания местного самоуправления субъектом муниципальной собственности.

В нормативных правовых актах по-разному ставится вопрос о том субъекте, который осуществляет права по распоряжению объектами права собственности. Так, ст. 11 Земельного Кодекса Российской Федерации⁴ (далее – ЗК РФ) устанавливает правило, согласно которому распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности осуществляется

¹ Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности // Юридический мир. 2003. № 6. С.4

² Там же. С. 4.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Земельный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001 N 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

органами местного самоуправления. При этом, две предыдущие статьи в качестве субъектов, осуществляющих аналогичные права называют соответственно Российскую Федерацию и субъектов Российской Федерации. Почему же в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, таким субъектом определены органы местного самоуправления, а не муниципальное образование? Напротив, Водный Кодекс Российской Федерации¹ четко определяет участников водных правоотношений, где в числе прочих названы муниципальные образования, а органы местного самоуправления лишь выступают от их имени в пределах предоставленных полномочий. Думается, аналогичное правило должно быть установлено и в ЗК РФ.

В советский период развития нашего государства обсуждаемый вопрос был актуален применительно к государственной собственности. Конституция СССР 1977 года вслед за предыдущим основным законом нашей страны подтвердила провозглашение государственной социалистической собственности. Законодатель подчеркнул, что «основу экономической системы СССР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности»². При этом, уже со времен проведения первой кодификации советского гражданского законодательства в 1922 году, в связи с законодательным закреплением права государственной собственности, были четко сформулированы две основные проблемы: о сущности государственной собственности и о правах государственных органов на закрепленное за ними имущество. Б.С. Мартынов настаивает на теории разделенной собственности, указывая, что «одни вещные правомочия закрепляются за государством, другие - за государственными предприятиями как отличными от него субъектами прав»³. Однако, автор исходит из того, что советский трест является подобием римского фидуциария и его сущность и назначение заключаются в

¹ Водный Кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.06.2006, № 23.Ст.2381

² Конституция СССР от 07.10.1977 // Ведомости ВС СССР, 1977, N 41, ст. 617 (утратила силу).

³ Мартынов Б.С. Государственные тресты. М., 1924. С. 10-16.

доверительном управлении государственным имуществом. Следует согласиться с обоснованным мнением О.С. Иоффе, который полагает, что Б.С.Мартынов соединил две взаимоисключающих концепции: фидуциарную и разделенную, не учитывая того, что фидуциарий не является действительным собственником в отличие от участников разделенной собственности¹. В конце 20-х годов А.В. Венедиктов выдвигает теорию товарной собственности государства. Согласно этой теории, обязательным условием участия в товарообороте является наличие права собственности, поэтому государству для участия посредством своих трестов необходимо признать за последними формальное право собственности. За пределами товарооборота сомнений в отношении того, что собственником имущества треста является государство, не возникает. Таким образом, А.В. Венедиктов приходит к выводу о том, что единство права собственности государства не исключает признание права собственности за его трестами. Однако, и эта теория в последующем была названа О.С. Иоффе противоречивой. В частности, теория А.В. Венедиктова не обошлась без признания за государственными органами права собственности, пусть и «формального», что само по себе означает отсутствие реальных имущественных прав госорганов. Возникает вопрос: что означает «формальное» право собственности? По А.В. Венедиктову названное «формальное» право оппозиционировались именно как право собственности, «ибо никакого иного права, способного обеспечить участие госорганов в товарообороте, автор тогда еще себе не представлял»². В результате: право собственности принадлежит и государству и госорганом, но последние обладают им формально.

Существенный вклад в развитие учения о сущности государственной собственности и определении ее субъекта внесли А.В. Карасс³, С.И. Аскназий⁴,

¹ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. Развитие цивилистической мысли. М.: Статут. 2000. С.351.

² Иоффе О.С. Указ. соч. С.354.

³ Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954.

⁴ Аскназий С.И. Очерки хозяйственного права СССР. Л.: Прибой, 1926. С.101.

Л.Я.Гинцбург¹. Так, единственным субъектом права государственной собственности А.В. Карасс называет советский народ в лице социалистического государства. Государство осуществляет принадлежащие ему правомочия 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»² - 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 собственности. Таким образом, автором поддерживается идея единства государственной собственности и это не случайно – именно такой принцип провозглашался Конституцией СССР. 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 правах. 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.

¹ Курс советского хозяйственного права. Под ред. Л. Гинцбурга и Е. Пашуканиса. М., 1926.

² Карасс А.В. Указ.соч. С.177.

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»¹.

Иные доводы, отказываясь от теории разделенной собственности, приводит в своей работе Я.Ф. Миколенко². 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» госорганов. Таким образом, автору 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. Мицкевич³. 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

¹ Курс советского хозяйственного права. Под ред. Л. Гинцбурга и Е. Пашуканиса. М., 1926. С.180.

² Миколенко Я.Ф. Советские цивилисты в долгу перед Родиной // Советское государство и право. 1951. № 7. С. 52.

³ Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962.

всем государственным имуществом, в то время как в содержание имущественных прав государственных органов входит владение, пользование и распоряжение «частью всенародного достояния»¹.

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»² 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»³. 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. Бондарь⁴.

Общенародной 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 смысле. 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. В.С. Нерсесянц считает целесообразным признание реального субъективного права каждого гражданина на равную долю «во всей ранее социализированной

¹ Мицкевич А.В. Указ.соч. С. 103.

² Толстой Ю.К. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР. - Л., 1955. - С.23.

³ Там же. С. 28

⁴ Зинченко С.А., Бондарь Н.С. Указ.соч. С.101.

собственности»¹. Такой собственник становится полноправным акционером, обладающим акциями на долю имущества и доходов от общей собственности всех граждан. При этом в бюджет государства поступают только налоги с доходов граждан, а сами доходы - исключительно гражданам. Именно так должна выглядеть определяемая автором «гражданская собственность», которая приходит на смену общенародной.

Тот факт, что государственная собственность – это атрибут гражданского общества, полностью поддерживает С.А. Сосна². 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 управлять общественным достоянием, эта функция возлагается на государство. Последнее «осуществляет функции по обеспечению целостности и неотъемлемости достояния, гарантирует его защиту и сохранность, организует использование его объектов в хозяйственных и иных целях»³.

Определение общества субъектом права, на наш взгляд, большое преувеличение, чрезмерно идеализированное представление о субъекте права собственности. Такое теоретическое осмысление обречено остаться

¹ Нерсесянц В.С. Наш путь к праву. От социализма к цивилизму. М., 1992. С.313.

² Сосна С.А. О концепции общественного достояния// Государство и право. 1996. № 2. С.63.

³ Там же. С. 63.

исключительно теоретическим, не имеющим практической реализации. 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. Возникает вопрос, который уже неоднократно поднимался в науке гражданского права применительно к теме нашего исследования¹: каким образом можно «обеспечить равную доступность»² для всех членов общества получать пользу, выгоду от использования того имущества, которое будет отнесено к общественному достоянию? И, наконец, возможно ли установление четко определенных критериев, в силу которых соответствующее имущество будет отнесено к общественному достоянию? Думается, определение таких критериев, как минимум, создаст почву для злоупотреблений чиновников при решении вопроса о дальнейшей судьбе объектов общественного достояния.

Объявление собственности всенародным достоянием не считает шагом назад В.П. Мозолин. Напротив, как было указано выше, ученый предлагает ввести в содержание Конституции РФ такую форму собственности, которая именовалась бы всенародным достоянием. По мнению автора, такое предложение, хоть и не ново, «но особенно актуально в настоящее время, что связано с необходимостью создания общественных фондов потребления и направления в них всех получаемых прибылей от использования земли и других природных ресурсов, которые направляются на нужды бесплатного образования и медицины, на развитие фундаментальной науки, восстановление

¹ Морозова Л.А. Государство и собственность (проблемы межотраслевого института) // Государство и право. 1996. № 12. С. 19-32.

² Там же. С.28.

и развитие культуры»¹. При этом функции распоряжения объектами народной собственности предлагается возложить на общественный орган, который будет избираться населением из числа проживающих в данном регионе граждан. Таким образом, В.П. Мозолин прямо не называет собственника народной собственности, но вероятно, предполагается, что это народ, население в целом. Однако, как минимум, возникают вопросы, которые отчасти мы поднимали выше: если общенародная собственность необходима для обеспечения нужд населения, социально значимых сфер жизнедеятельности каждого гражданина в отдельности, какова юридическая природа такой формы собственности? Это категория публичной собственности или частной? Для чего тогда нужны такие формы собственности, как муниципальная или государственная и разве они не направлены на использование природных ресурсов и других общественно значимых объектов на нужды всего населения в целом? Думается, что практическая целесообразность в выделении такой формы собственности отсутствует, и ее включение в содержание действующего гражданского законодательства не соответствует требованиям последнего.

Н.А. Модин² предлагает признать население соответствующего муниципального образования субъектом гражданского права в силу закона, руководствуясь при этом положениями статьи 8 ГК РФ, определяющей основания возникновения гражданских прав и обязанностей. С целью реализации такого законодательного признания населению необходимо придать статус муниципальной организации, при наличии которого оно сможет участвовать в гражданских правоотношениях. Данная позиция, на наш взгляд, весьма спорна. Для участия населения в гражданском правоотношении его необходимо будет наделить таким качеством как правосубъектность. Каким образом определить это качество применительно к населению? Вряд ли в данном случае уместна аналогия с физическими или юридическими лицами.

¹ Мозолин В.П. Модернизация права собственности в экономическом измерении // Журнал российского права. 2011. № 1. С. 29-30.

² Модин Н.А. Возможно ли участие населения муниципального образования в управлении муниципальной собственностью // Современное право. 2009. № 7. С.25.

Более того, само по себе признание за населением правосубъектности не наделяет его муниципальным имуществом, и соответственно, не определяет население как субъекта муниципальной собственности. Действительно, Конституция РФ предоставляет право владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью населению. 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. Принимать участие в осуществлении местного самоуправления население может непосредственно (местный референдум, сход граждан) или опосредованно (через представительные органы местного самоуправления и должностных лиц). В первом случае именно граждане выражают свою волю с целью решения вопросов местного значения, а не население в целом, как некий коллективный субъект в виде муниципальной организации. Во втором случае представительные органы и должностные лица реализуют соответствующие права на осуществление местного самоуправления населения в пределах установленной для них компетенции. Однако «осуществлять местное самоуправление» и «выступать собственником» муниципального имущества не идентичные понятия.

А.М. Цирин¹ считает целесообразным рассматривать население муниципального образования «в роли собственника первого уровня», а выборные органы и должностных лиц – субъектами права муниципальной собственности «второго уровня». Ссылаясь на положения ст. 130 Конституции РФ, а также руководствуясь предусмотренными законодателем формами непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления, автор приходит к выводу о том, что субъектом права муниципальной собственности должно быть население в целом. «Неслучайно,» пишет А. М. Цирин, для решения важнейших вопросов местного

¹ Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации // Современное право. 2006. № 7. С. 81.

самоуправления, таких как изменение границ, создание или упразднение муниципальных образований, формирование органов местного самоуправления, законодательством предусмотрена необходимость волеизъявления граждан»¹, а полномочия органов местного самоуправления «носят производный характер от полномочий местных общин»². На наш взгляд, автором не различаются два юридически значимых действия и, соответственно, два отличных по своей юридической природе правоотношения: участие гражданина в осуществлении местного самоуправления и реализация прав собственника. В первом случае мы говорим о конституционных правах граждан, во втором – об участии в гражданском правоотношении. Безусловно, выражение воли субъекта является необходимым условием его участия в обозначенных выше правоотношениях. Поэтому участвуя в осуществлении местного самоуправления в предусмотренных законом формах, гражданин (а не население в целом) становится субъектом конституционного или муниципального, то есть, публичного правоотношения. В этом случае интересы всех граждан объединяются общей для всех целью – участие в осуществлении местного самоуправления. Напротив, гражданское правоотношение по своей природе является частноправовым и его субъектный состав исчерпывающим образом поименован в ГК РФ. Это физические и юридические лица, а также публично-правовые образования. Вместе с тем, необходимо учитывать и тот факт, что оба правоотношения самым тесным образом взаимосвязаны друг с другом и взаимообусловлены, поскольку реализуя конституционное право на осуществление местного самоуправления, граждане тем самым выражают свою волю на возникновение, изменение или прекращение права муниципальной собственности. Отсюда отсутствие противоречий между частным и публичным началом в деятельности муниципального образования, поскольку воля последнего есть не что иное как воля каждого гражданина в отдельности и всего населения в целом. Таким образом, население муниципального

¹ Цирин А.М. Указ.соч. С.81-82 .

² Там же. С. 82.

образования может участвовать в реализации права муниципальной собственности лишь в контексте осуществления местного самоуправления и только посредством выражения своей воли в предусмотренных законом формах (референдум, сход граждан...) либо опосредованно, через представительные органы. При этом, если вести речь о гражданском правоотношении, то необходимо иметь в виду не население в целом, а отдельных граждан, поскольку именно последние являются субъектами гражданского права.

В этой связи трудно согласиться с мнением С.Г. Соловьева¹ о том, что из содержания ст. 1 Закона о местном самоуправлении можно сделать вывод о принадлежности права муниципальной собственности населению муниципального образования. Автор называет муниципальную собственность «беззащитной, так как муниципальная собственность принадлежит всему местному населению, а конкретно – никому»². Думается, что такое положение вещей характерно для публичной собственности в целом. И в этой плоскости совершенно безразлично, население или органы – собственник, поскольку в последнем случае имущество муниципального образования также принадлежало бы не самостоятельному субъекту права виде муниципального образования, а органам местного самоуправления, то есть конкретно – никому. С.С. Алексеев говорит о том, что публичная собственность неэффективна, « ее неэффективные последствия могут быть смягчены тем, что к ее режиму и порядку функционирования могут быть «привиты», пусть и с известными потерями, отдельные формы и институты, развивающиеся в условиях частнособственнических отношений»³. Однако, приведенное справедливое утверждение видного ученого деятеля не запрещает снизить уровень этой неэффективности. Выход нам видится в грамотном определении и дальнейшем совершенствовании способов осуществления права муниципальной

¹ Соловьев С.Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования // Современное право. 2008. № 4. С. 41-45.

² Соловьев С.Г. Там же. С.43.

³ Алексеев С.С. Собственность и право: актуальные проблемы // Цивилистические записки: Межвуз. сб. научн. тр. Вып. 2. М. Екатеринбург, 2002. С.69.

собственности, о чем пойдет речь во второй главе настоящей работы.

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. Брагинского¹, В.К. Мамутова², Н.И. Коняева³ и др. Согласно данной концепции проблема участия публично-правовых образований в гражданских 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

¹ Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.

² Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. М., 1964.

³ Коняев Н.И. Правосубъектность хозяйственных систем // Советское государство и право. 1978. № 2. С. 86-94.

других правоотношениях «части» выступают только от имени «целого», то есть муниципального образования. Вариант: «субъект-орган» или «субъект - муниципальное образование». Вероятно, Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации¹ (далее – Концепция) исходила из последней модели, определяя возможность получения гражданско-правового статуса юридического лица органами публичной власти, которые одновременно могут участвовать в гражданском обороте и от имени публично-правового образования. По замыслу авторов Концепции статус самостоятельного субъекта необходим органу публичной власти только для совершения сделок, направленных на обеспечение его внутрихозяйственной деятельности. В остальном сделки органов публично-правового образования должны рассматриваться как действия последнего. Вместе с тем в настоящее время ни ГК РФ, ни Закон о местном самоуправлении не предусматривают критерия разграничения или перечня тех отношений, в которых орган местного самоуправления действует от собственного имени и от имени муниципального образования. Да и можно ли определить эти отношения? Однако, как только мы допускаем самостоятельность органов местного самоуправления, одновременно возникает вопрос о том правовом основании, в силу которого они представляют интересы муниципального образования. Вместе с тем, специфика права муниципальной собственности как раз и заключается в том, что осуществляют это право другие лица: органы местного самоуправления или созданные муниципальным образованием юридические лица, но это вовсе не означает того факта, что органы должны обладать известной самостоятельностью. В отрыве от муниципального образования орган местного самоуправления не может существовать, как не может иметь место орган юридического лица, например, генеральный директор, обособленно от самого юридического лица. То есть приобретение прав и обязанностей одним субъектом для другого субъекта возможно в случае, если лица различны, а не являются собой одно и то же лицо.

¹ О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации: Указ Президента РФ от 18.07.2008. № 1108 // Собрание Законодательства РФ. 21.07.2008. № 29 (ч.1). Ст. 3842.

В случае признания самостоятельности за органами местного самоуправления, они перестают быть «частью» «целого».

Если напротив, органы местного самоуправления в силу предложенной концепции «целого» и его «частей», являются всего лишь «частью», то не ясно, каким образом она (часть) может быть самостоятельным участником гражданского правоотношения и, соответственно, выступать как самостоятельный субъект права. «Часть», то есть одна из составляющих одного, целого никак не может быть самостоятельным субъектом права. Реализация предложенной модели приводит к тому, что одновременно в гражданском обороте участвует правосубъектное муниципальное образование и такой же правосубъектный орган местного самоуправления. Не логично, на наш взгляд, существование двух самостоятельных субъектов в гражданском правоотношении, при том условии, что один из этих субъектов публичное образование, а второй – его органы. О невозможности выступления в гражданском обороте одновременно в качестве самостоятельных субъектов «системы» в целом и ее отдельных «частей» высказывались в свое время М.И. Брагинский¹, М.В. Жабреев². Более того, если к муниципальным образованиям применяются правила о юридических лицах, значит можно предположить, что у юридического лица также органы могут действовать от собственного имени в одних правоотношениях и от имени юридического лица – в других. Однако, известно, что органы юридического лица не действуют от собственного имени, поскольку именно посредством органов юридическое лицо приобретает права и обязанности для себя. Иное положение дел противоречило бы ст. 53 ГК РФ, устанавливающей данное правило, существенным изменением которого в обновленной редакции явилось «указание на то, что они (органы – прим. автора) действуют от его (юридического лица – прим.автора) имени как

¹ Брагинский М.И. Указ.соч.С. 28-29, 40.

² Жабреев М.В. Указ. соч. С. 177-219.

представитель»¹.

Таким образом, предложенная, третья модель не выдерживает даже самой поверхностной критики. 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». 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.

Несмотря на тот факт, что работы, авторы которых рассуждали об одном из предложенных вариантов концепции «целого» и его «частей», приходится в основном на советский период развития науки гражданского права, они не

¹ Андреев В.К., Кирпичев А.Е. Юридические лица. Введение в корпоративное право: Лекция. - М.: РАП, 2014. – С. 6.

утратили своей актуальности и по сей день. 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.

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...»¹, 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, значит это территория? Или, ст. 2 того же нормативного акта в определении городских и сельских поселений указывает на то, что это **населенная** (выделено мной – Л.Ч.) территория. Очевидно, что сама по себе территория не может являться собственником имущества, поскольку субъектом права собственности вправе выступать только лицо. Возможно, 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

¹ Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М.: Изд-во Эксмо, 2002. С. 511.

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 форме¹ 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

¹ «форма», «тип» муниципального образования рассматриваются автором как понятия синонимы.

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».

Известно, что для участия в гражданских правоотношениях, в том числе, связанных с осуществлением права муниципальной собственности, лицу необходимо обладание такими качествами как правоспособность и дееспособность. Вопрос о правоспособности публичного образования был подробно изучен в науке гражданского права¹. Правоспособность, определяемая как способность иметь гражданские права и нести обязанности, обозначает сам факт обладания муниципальным образованием способностью иметь субъективные права и обязанности. «Именно с момента подтверждения факта такого обладания может быть установлена...связь с правопорядком. Такая связь является непрерываемой и неотчуждаемой....не может быть передана третьим лицам, приостановлена..., прекращена иначе, чем в результате прекращения самого субъекта права»². В советский период с целью обозначения совокупности этих качеств широкое распространение получил термин «правосубъектность».³ При этом, основная дискуссия вокруг этого качества субъекта сводится в основном к его структуре, которая в свою очередь состоит из таких элементов, как правоспособность и дееспособность. Следует сделать оговорку и пояснить, что далеко не все ученые соглашались с таким положением вещей. Так, например, П. Виткявичюс включает в понятие правосубъектности еще права и обязанности, непосредственно вытекающие из действия закона. По мнению ученого, терминологическая формулировка понятия правоспособности как способности иметь права и обязанности создает

¹ См., например: Субъекты гражданского права/ Под ред. С.Н. Братуся. М., 1984; Виткявичюс П. Гражданская правосубъектность Советского государства.- Вильнюс: «Минтис»,1978; Брагинский М.И. Указ.соч.

² Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск.ун-та, 2010. С. 98

³ См., например: Красавчиков О.А. Гражданская правосубъектность как правовая форма. Свердловск, 1978.; Яковлев В.Ф. Отраслевой метод регулирования и гражданская правосубъектность; Мезрин Б.Н. Место гражданской правосубъектности в механизме правового регулирования; Илларионова Т.И. Структура гражданской правосубъектности; Красавчикова Л.О. Личностный элемент гражданской правосубъектности и др.

ложное впечатление о том, что для субъективных прав, установленных непосредственно законом необходима еще и правоспособность. В результате у нас может сложиться впечатление о том, что «законодатель, наделяя то или иное лицо правами, тем самым и презюмирует, что оно может ими обладать»¹. В качестве примера, в частности, приводится государство, как обладатель права собственности. Автор подчеркивает, что право собственности государства на отдельные объекты закреплено не как правоспособность, а как конкретное субъективное право. Таким образом, ученый приходит к выводу о том, что конкретные субъективные права и обязанности являются одним из трех элементов правосубъектности государства, поскольку «они обладают признаками и свойствами, характерными для элементов единой системы»². Принципиально иная позиция высказывается, например, профессором В.К. Андреевым, который указывает на то, что для гражданского права понятия правосубъектность и правоспособность равнозначны³.

Не определяя для себя целью исследовать теории о сущности и правовой природе такого феномена, как правосубъектность, руководствуясь рамками и предметом проводимого исследования, автор настоящей работы соглашается с той группой ученых, которые считают правоспособность и дееспособность структурными элементами правосубъектности.

Правоспособность муниципальных образований обладает определенной спецификой в силу особого статуса этого субъекта, связанного с его публичным началом. Участие в гражданских правоотношениях муниципального образования необходимо для решения его публичных задач. В этой части оно обязано соблюдать принцип равенства субъектов, установленный ст. 1 ГК РФ, однако, не утрачивает при этом признаков субъекта публичного права. Такое сочетание равенства при наличии властного характера и является признаком, определяющим «особый» статус муниципального образования. Осуществляя правомочия

¹ Виткявичюс П. Указ.соч. С. 24.

² Виткявичюс П. Указ.соч. С. 41.

³ Андреев В.К. Представительство в гражданском праве: Учебное пособие. Калинин. 1978.

собственника, муниципальное образование неминуемо проявляет свои властные полномочия, что объясняется наличием у него публичного интереса. В чем-то правоспособность муниципального образования шире или напротив, уже, чем у других субъектов. Так, например, Закон о местном самоуправлении, как мы далее увидим, указывает на то имущество, которое может принадлежать муниципальному образованию на праве собственности, а Федеральный Закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹ (далее – Закон о приватизации) называет имущество, которое не подлежит приватизации, а значит, сохраняется за муниципальным образованием, отсюда объекты, которые могут находиться только в муниципальной собственности (если они не составляют объектов государственной собственности). Муниципальное образование вправе передавать муниципальное имущество в оперативное управление, продавать, сдавать в аренду, передавать в залог и иным образом распоряжаться имуществом, закрепленным за муниципальными предприятиями; Закон о местном самоуправлении предоставляет право муниципальным образованиям выпускать ценные бумаги; только муниципальные образования имеют право использовать отчисления от федеральных налогов, а также те финансовые средства, которые передаются органами государственной власти муниципальным образованиям для реализации отдельных государственных полномочий. Вместе с тем, некоторые субъективные права муниципальное образование осуществлять не может, например, завещать имущество, быть участником отдельных договоров. И такое отличие не является чисто количественным. Муниципальное образование действует в интересах местных жителей, а не в своих собственных, то есть его интерес, как было сказано выше, публичен. Именно такая цель, как осуществление местного самоуправления на отдельно взятой территории и определяет специфику правоспособности муниципального образования, которая носит целевой характер. Совершенно справедливо отмечает

¹ «О приватизации государственного и муниципального имущества»: федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.01.2002. № 4. Ст. 251.

А.А.Иванов, что правоспособность публично-правового образования «не может быть общей....., у него не может быть полной автономии воли в выборе направлений своей деятельности»¹. Правоспособность публично-правовых образований нельзя назвать и ограниченной, как полагал, например, Братусь С.Н.,² поскольку в этом случае правоспособность муниципального образования должна быть ограничена возможностями, прямо перечисленными в законе. Вместе с тем, ни Закон о местном самоуправлении, ни какой - то иной нормативно-правовой акт не содержит такого перечня субъективных прав для муниципального образования. Поэтому, соглашаясь с мнением Иванова А.А. о характере правоспособности публично-правовых образований, следует сделать вывод о том, что муниципальное образование обладает целевой правоспособностью, которая предопределена целями его деятельности и публичными интересами, а также вытекает из осуществления публичной власти на местах в интересах населения в целом.

Заслуживает особого внимания точка зрения проф. В.Г. Голубцова, который делает вывод об обладании публично-правовым образованием «нескольких видов правосубъектности: ...конституционной и гражданско-правовой»³. Первая необходима для участия в публичных отношениях, вторая – в частноправовых. Здесь, вероятно автор соглашается с мнением академика О.Е. Кутафина, который полагает, что в зависимости от существа правоотношений определяется «выбор **формы** (выделено мной – Л.Ч.) проявления ...правосубъектности»⁴. Такая позиция представляется нам обоснованной. Как уже было описано выше, конституционные и гражданские правоотношения возникают из различных юридических фактов, они различны по своей природе, и при этом взаимообусловлены.

О.И. Баженова указывает на обладание муниципальным образованием «общеправовой правоспособности и множеством дееспособностей различного

¹ Иванов А.А. Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. - С.221.

² См.: Братусь С.Н. Указ. соч. С.270.

³ Голубцов В.Г. Частноправовая природа государства и его место в системе субъектов гражданско-правовых отношений // Государство и право. 2010. № 6. С. 58.

⁴ Кутафин О.Е. Субъекты права Российской Федерации как юридические и приравненные им лица. М., 2007. С. 70-76.

вида»¹. Такая структура правосубъектности, по мнению автора, «позволяет рассматривать в единстве моменты закрепления и реализации, предоставляемых муниципальному образованию правовых возможностей...»². Таким образом, в структуре правосубъектности муниципального образования Баженова О.И. различает правоспособность и дееспособность как различные стадии в развитии правосубъектной связи. В отличие от правоспособности муниципального образования, которую можно рассматривать, как абстрактную способность обладать правами и обязанностями, дееспособность этого субъекта означает его способность к реализации конкретного субъективного права и обязанности своими действиями. Понятно, что только физические лица способны постепенно, с достижением определенного возраста приобретать волевые и психические качества, необходимые для формирования и выражения воли. Если рассматривать в отрыве правоспособность и дееспособность в отношении муниципального образования, то возникает вопрос, с какого момента возникают эти качества? Правоспособность – с момента создания муниципального образования, а дееспособность? Если Баженова О.И. видит в правоспособности и дееспособности муниципального образования отдельные стадии, значит, они отделимы друг от друга каким-то отрезком времени? Муниципальное образование образовано, но оно не реализует принадлежащие ему права? Думается, такой отрыв правоспособности и дееспособности друг от друга не оправдан применительно к муниципальному образованию, последнее обладает этими качествами в их неразрывном единстве.

Однако, одного лишь обладания субъективными правами не достаточно. Муниципальное образование не способно самостоятельно, своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, а также создавать и исполнять обязанности. Муниципальное образование выражает волю населения, находящегося на его территории посредством органов местного самоуправления и муниципальных юридических лиц. Возможность осуществления прав и обязанностей зависит, прежде всего, от способности лица к формированию и выражению воли. Вероятно,

¹ Баженова О.И. Указ.соч. С. 112.

² Там же.

признавая муниципальное образование субъектом гражданских прав, законодатель исходил из такой его организации, при которой муниципальное образование имело бы возможность принимать волевые решения т.е. выражать свою волю, а точнее - волю населения в целом. Не двусмысленно об этом говорит процитированная выше, ст. 130 Конституции РФ, в силу которой местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение **населением** (выделено мной - Л.Ч.) вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. При этом Закон о местном самоуправлении в главе 5 закрепляет отдельные формы осуществления гражданами местного самоуправления (референдум, сход граждан и др.), которые следует рассматривать как способы формирования и выражения воли населением, а значит муниципальным образованием. Кроме того, воля муниципального образования может быть выражена органами местного самоуправления в пределах предоставленной им компетенции и территориальным общественным самоуправлением, зарегистрированным в соответствующем порядке. Выражать волю муниципального образования без доверенности Закон о местном самоуправлении предоставляет главе муниципального образования, главе местной администрации, а также другим должностным лицам местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, способность муниципального образования осуществлять принадлежащие ему права и обязанности определяется, прежде всего, тем, что оно состоит из населяющих его территорию граждан, которые в свою очередь и должны выражать волю на совершение соответствующих действий муниципальным образованием.

По мнению некоторых ученых «государственная воля»¹ есть не более, чем фикция. Например, Фатьянов А.А. полагает, что поскольку волю выражают отдельно взятые физические лица, любое объединение физических лиц, имеющих возможность быть субъектом права, с формально-юридической точки зрения есть фикция. Сложно согласиться с мнением автора этих строк, если признавать за муниципальным

¹ Фатьянов А.А. Воля как правовая категория // Государство и право. 2008. № 4. С.7-9

образованием право на участие в гражданских правоотношениях на равных началах с другими субъектами гражданского права, поскольку способность выражать свою волю является необходимой предпосылкой участия в гражданском обороте. Наделение субъекта права соответствующими правами и обязанностями имеет смысл только в том случае, если он сможет их реализовывать. Об этом неоднократно уже говорили представители различных отраслей права, в том числе и цивилисты¹. Таким образом, если бы муниципальное образование было не способно осуществлять права и обязанности, его бы этими правами и обязанностями не наделял законодатель.

Как уже было сказано выше, к участию муниципальных образований в гражданском обороте применяются нормы, определяющие положение юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. То есть муниципальное образование приравнивается к юридическому лицу по своему правовому режиму, но не признается таковым. Этот факт послужил основанием для некоторых ученых к использованию различных подходов о сущности юридического лица для характеристики муниципального образования как субъекта права. Так, Курячая М.М. определяет муниципальное образование, как юридическую фикцию, необходимую для обеспечения эффективного правового регулирования, гарантий и защиты права граждан на местное самоуправление»², тем самым распространяя на муниципальное образование теорию фикции юридического лица. Подробно анализ отдельных подходов к раскрытию сущности юридического лица применительно к муниципальному образованию рассмотрен в упомянутой выше работе Баженовой О.И. «Муниципальное образование как субъект права»³. Автор предлагает собственную позицию, взяв за основу интегративный подход, предложенный в свою очередь В.И. Архиповым⁴. Считаю изложение существующих концепций о юридическом лице выходящим за пределы своего исследования. В целом мы согласны с мнением тех авторов, которые признают реальность существования

¹ См., например, Иоффе О.С. Указ.соч.; Мейер Д.И. Русское гражданское право. М., 2003. С.145.

² Курячая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан// Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С.30

³ Баженова О.И. Указ.соч. С. 75-94.

⁴ Архипов С.И. Субъект права. СПб., 2004.

юридического лица как субъекта гражданского права. Вместе с тем, хотелось бы отметить следующее. Сложно согласиться с мнением авторитетного ученого, В.И. Архипова в том, что правовая личность публично-правового образования должна рассматриваться в рамках понятия юридического лица. Муниципальное образование является самостоятельным субъектом и равноправным участником гражданских правоотношений, применение же к нему норм о юридическом лице является всего лишь техническим приемом, который активно используется законодателем во избежание многократных повторов и усложнения текста отдельных норм ГК РФ.

Проф. Е.В. Богданов утверждает, что действующее гражданское законодательство пронизано антропоморфизмом. Связано это обстоятельство с введением в гражданский оборот искусственного инструмента в виде юридического лица, которое неоправданно наделяется человеческими, психическими свойствами. При этом, его интересы как субъекта искусственно созданного представляет «действительный субъект права – человек»¹. Для совершения сделок юридическому лицу требуется воля, однако, присуща она только человеку, поскольку является результатом психической деятельности последнего. Само же юридическое лицо, это только инструмент, которым человек оперирует, участвуя в гражданском обороте. Отказ от антропоморфизма, по мнению ученого, позволит грамотно определить субъекта права собственности, которым может быть только человек, поскольку именно он есть субъект «действительный», а не искусственный². Представляет интерес позиция автора в контексте правоспособности юридического лица и правосубъектности его органа с учетом возможности ее распространения в плоскость муниципального образования как субъекта права. Юридическое лицо приобретает для себя права и принимает на себя обязанности посредством своих органов, которыми в свою очередь могут выступать только лица, то есть человек. Таким образом, «физическое лицо, исполняющее обязанности директора (органа) юридического лица, реализует в гражданском обороте **собственную** (выделено мной

¹ Богданов Е.В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики // Государство и право. 2004. № 4. С. 26.

² Следует отметить тот факт, что автором вместе с тем отрицается и теория фикции, которая, по его мнению, также не лишена антропоморфизма.

– Л.Ч.) правосубъектность»¹, а не дееспособность юридического лица. Пытаясь перенести подобные рассуждения в плоскость действий муниципального образования, получим следующее: органы местного самоуправления, выступая в гражданском обороте от имени муниципального образования, реализуют собственную правосубъектность, что в свою очередь означает их самостоятельность, и исключает возможность быть «частью» «целого». Более того, далеко не всегда права и обязанности юридического лица возникают в результате действий его органа: возможны отношения классического представительства или, например, причинение вреда третьему лицу работником юридического лица. Сущность юридического лица определяется, в том числе его имущественной обособленностью, благодаря которой оно становится способным нести ответственность, и с этой точки зрения юридическое лицо фикцией не является.

Безусловно, применительно к юридическому лицу уместна дискуссия об определении его сущности. Однако, муниципальное образование юридическим лицом не является, на него лишь распространяются нормы о юридическом лице. Поэтому применение теорий юридического лица в этой связи возможно лишь с определенной долей условности. Такие правила о юридическом лице, как правила о регистрации, ликвидации, наименовании, месте нахождения к муниципальному образованию не применимы. Возможными к применению следует признать правила о формировании и выражении воли юридическим лицом. Признаки же юридического лица получают в данном случае совершенно иное содержание. Думается, законодателю необходимо в конкретных нормах права показывать, в чем именно выражается особенность муниципального образования как субъекта гражданского правоотношения, а не идти по пути «приравнивания» субъекта, обладающего властными полномочиями с субъектами частноправовыми.

Подводя итог, автор приходит к следующим выводам. Обозначенная в

¹ Богданов Е.В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики // Государство и право. 2004. № 4. С. 26.

настоящем параграфе 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».

1.3. Особенности объектов и содержания права муниципальной собственности

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»¹.

Под объектами правоотношения принято понимать то, на что данное правоотношение направлено. Учебник под редакцией А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого называет в качестве объекта гражданского правоотношения поведение его субъектов, направленное на материальные и нематериальные блага. Следует заметить, что далеко не все авторы склоняются к такому пониманию объекта. Чаще всего под объектом гражданского правоотношения понимаются все же вещи². Так, например, Г.Ф. Шершеневич писал о праве собственности: «...право это может относиться только к вещам...»³. 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 бездокументарные ценные бумаги, имущественные права, интеллектуальную собственность, результаты работ и оказание услуг, нематериальные блага. Обращает на себя внимание тот факт, что Проект ГК РФ в меньшей степени допускает смешение понятий «вещи» и «имущество», что характерно для пока еще действующей редакции кодекса. Так, Проект ГК РФ называет в качестве соответственно

¹ Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2002. С.47.

² См., например, Агарков М.М. Обязательства по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 22.

³ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. 3-е изд.- Казань, 1901. С. 171.

объектов владения и объектов вещных прав вещи, а не имущество в целом. Такие обязанности собственника, как бремя содержания и риск случайной гибели, определены в Проекте ГК РФ (в отличие от действующей редакцией ГК РФ) в отношении вещей, а не имущества.

Особый интерес с точки зрения темы настоящего исследования представляет введенный Федеральным Законом от 02.07.2013 № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹ новый объект вещных прав, единый недвижимый комплекс (далее – ЕНК), правило, в отношении которого сформулировано в ст. 133¹ ГК РФ. Указанная статья относит к ЕНК совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и др.), либо расположенных на одном земельном участке, если в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как на одну недвижимую вещь.

Из содержания ст. 133¹ ГК РФ и проанализированной судебной практики видно, что к числу признаков, наличие которых позволяет признавать совокупность объектов права муниципальной собственности ЕНК могут быть отнесены следующие: 1) объекты физически или технологически связаны между собой или находятся на одном земельном участке; 2) общее функциональное назначение вещей; 3) движимая вещь имеет физическую связь с недвижимой; 4) в большинстве своем, совокупность вещей влечет увеличение стоимости объекта; 5) объекты не являются имущественными правами или обязанностями, а представляют собой вещи; 6) в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано

¹ О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральным Законом от 02.07.2013 № 142-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

право собственности на совокупность объектов в целом как на одну недвижимую вещь; 7) объединение вещей в единый комплекс способствовало их наделению особым качеством, которым они не обладали ранее.

Прежде всего, введение ЕНК как объекта гражданских прав обусловлено необходимостью устранения тех противоречий, которые возникали по поводу приобретения имущественных прав на объекты инфраструктуры, системы отопления, канализации, связи, линии электропередач (далее – ЛЭП), иные объекты, которые являются едиными с технологической точки зрения или связаны между собой физически. Анализ судебной практики, сложившейся до 01.10.2013 г. отчетливо демонстрирует неоднозначное отношение суда к вопросу о том, являются ли, например, перечисленные линейные объекты недвижимым имуществом или нет. В большинстве своем суды признавали ЛЭП объектами недвижимости, но указывали, при этом, что таковыми они являются в совокупности со всеми устройствами, в том числе трансформаторными подстанциями, опорами линий электропередачи и т.п., составляющими единый функциональный комплекс. Сами по себе ЛЭП это электрические кабели, проложенные по воздуху и в земле, которые соответственно не могут считаться объектами недвижимости¹. Таким образом, судебная практика еще до появления ст. 133¹ ГК РФ, признавала такого рода объекты не только недвижимыми, но и неделимыми, несмотря на отсутствие четкого определения линейных объектов, их перечня или квалифицирующих признаков в нормативно-правовых актах. Исключение составляли немногочисленные отраслевые акты, регулирующие оборот отдельных видов линейных объектов².

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 24 января 2012 г. по делу N А48-759/2011. В отношении системы канализации см., например, Определение Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 14 января 2011 г. N ВАС-18117/10 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

² См., например, Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»; Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»; Градостроительный кодекс РФ; Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

Появление нового правила в рамках ст. 133¹ ГК РФ призвано устранить возникающие противоречия и добиться единства в содержании судебных актов.

Думается, что вовлечение в гражданский оборот недвижимых комплексов в условиях дотационности большинства муниципальных образований имеет важное значение для обеспечения стабильности экономической основы местного самоуправления. Наличие в муниципальной собственности подобных объектов, обладающих признаками непотребляемых материальных благ, в конечном итоге способно повлиять на эффективность осуществления права муниципальной собственности, в том числе, за счет увеличения доходной части соответствующих бюджетов. Вместе с тем, достижение такой цели становится возможным лишь при условии полной правовой определенности в отношении ЕНК, чего пока нельзя сказать по следующим причинам: 1) нет четкого понимания того, каков механизм признания совокупности вещей ЕНК и какой документ будет отражать все его технические характеристики; 2) не ясно, могут ли выбывать из состава комплекса такие движимые вещи, которые не связаны ни технологически, ни физически, но входят в состав ЕНК и насколько оправданно их включение в состав комплекса; 3) каким образом на практике будут соотноситься между собой ст. 132 и ст. 133¹ ГК РФ и не повлечет ли новая норма распространение положений ст. 133¹ ГК РФ на оборот предприятия как имущественного комплекса; 4) возможно ли после регистрации ЕНК разделить входящие в него объекты на самостоятельные, например, в случае сноса органами местного самоуправления здания, с учетом того, что к ЕНК применяются правила о неделимых вещах; 5) каким образом будут соотноситься между собой положения ст. 133¹ ГК РФ и земельного законодательства, которое на момент вступления в силу данной нормы, не приведено в соответствие с ней? На эти и многие другие вопросы еще предстоит ответить. В целом, появление нового объекта вещных прав должно способствовать упрощению оборота сложных вещей, формированию единообразной судебной практики, которая на сегодняшний день

свидетельствует об активном применении правила ст. 133¹ ГК РФ¹.

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. Особенно важно понимание имущества при определении объектов права муниципальной собственности, поскольку ст. 215 ГК РФ указывает на то, что муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее муниципальному образованию на праве собственности, то есть в данном случае категория «собственность» раскрывается через призму имущества субъекта.

Закон о местном самоуправлении оперирует понятиями «находящееся в муниципальной собственности имущество», «муниципальное имущество». Вместе с тем, экономическую основу местного самоуправления составляет не только находящееся в муниципальной собственности имущество, а как установлено ст. 49 Закона о местном самоуправлении, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований. 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 образования. Напротив, ст. 49 Закона о местном самоуправлении, определяя экономическую основу местного самоуправления, выводит составляющую категорию «средства местных

¹ См., например, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2014 по делу № А40-82534/2013; Определение арбитражного суда Челябинской области от 29.01.2014 по делу № А76-27837/2013; Решение арбитражного суда Белгородской области от 28.01.2014 по делу № А08-7942/2013; Определение арбитражного суда Ставропольского края от 20.01.2014 по делу № А63-13135/2013 и др.

бюджетов» из содержания имущества муниципальной собственности. Означает ли это то, что средства местных бюджетов не относятся к имуществу, находящемуся в муниципальной собственности? В этой части видится актуальным вывод проф. В.К. Андреева о том, что «термин «имущество» требует толкования в каждом случае, исходя из норм того или иного законодательного акта»¹. С целью устранения выявленного противоречия предлагается 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».

Вместе с тем, положение осложняется неоднозначностью определения бюджета в действующем законодательстве. Ст. 52 Закона о местном самоуправлении оперирует понятием «местные бюджеты», и предусматривает необходимость наличия для каждого муниципального образования собственного бюджета. Ст. 6 БК РФ определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. По нашему мнению, коль скоро средства бюджета признаются объектом права муниципальной собственности, о чем не двусмысленно говорит абз. 2 п.3 ст. 215 ГК РФ, о бюджете в контексте понимания объектов гражданских прав следует говорить как о «средствах бюджета», а не как о форме образования и расходования денежных средств. В этой связи бюджет представляет собой некий денежный фонд, который находится в распоряжении муниципального образования и предназначен для решения задач местного самоуправления, а никак не форму образования и расходования средств. Величина или объем средств бюджета постоянно меняется ввиду осуществления необходимых расходов или, напротив, поступлений. Ст. 15 БК РФ указывает на то, что местный бюджет предназначен для исполнения

¹ Андреев В.К. Право государственной собственности в России: Учеб.пособие. М.: Дело, 2004. С. 67.

расходных обязательств муниципального образования, которые в свою очередь исполняются за счет средств, предусмотренных для решения вопросов местного значения и за счет субвенций других бюджетов для осуществления отдельных государственных полномочий. Возникает вопрос, почему законодатель в рамках данной нормы говорит лишь о расходной части бюджета, в то время как последний складывается как из расходов, так и из доходов. Об этом говорит и ст. 6 БК РФ, приведенная выше, и глава 9 БК РФ, которая прямо указывает на то, из чего состоят доходы местных бюджетов. Закон о местном самоуправлении более лаконичен и последователен в этом вопросе, поскольку определяет как порядок осуществления расходов местных бюджетов, так и формирование их доходной части. Перед муниципальными образованиями Закон о местном самоуправлении ставит вопросы местного значения, решение которых во многом зависит от сбалансированного бюджета, последний в свою очередь определяется грамотным соотношением расходных обязательств и доходной части. Соответственно муниципальные образования в целях решения вопросов местного значения вправе совершать действия, направленные на увеличение доходов. В связи с чем, использование в БК РФ формулировки, согласно которой местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования, требует уточнения в части дополнения этого определения указанием на доходную составляющую местного бюджета.

Вместе с тем указывая на то, из чего складываются доходы и расходы бюджетов муниципальных образований, Закон о местном самоуправлении фактически определяет основания возникновения права муниципальной собственности на средства местного бюджета. В ГК РФ, напротив «не названы основания приобретения права собственности денежных средств. Денежные средства специально изготавливаются, поэтому приобретаются другим

способом, отличным от предусмотренного ГК РФ»¹. Однако, нам представляется, что таких оснований и не должно быть в рамках ГК РФ, поскольку указанные правоотношения по формированию бюджета и его расходам не входят в предмет правового регулирования гражданского права и небезосновательно предусмотрены БК РФ и Законом о местном самоуправлении.

Согласно Закону о местном самоуправлении далеко не все средства местных бюджетов являются их собственными средствами. Помимо собственных доходов местных бюджетов Закон о местном самоуправлении предусматривает возможность выравнивания уровня бюджетной обеспеченности путем предоставления муниципальному образованию дотаций из бюджета субъекта Российской Федерации. Кроме того, к средствам финансовой помощи упомянутый закон относит субсидии, которые предоставляются для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований. Также из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам предоставляются субвенции на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Таким образом, муниципальные образования ограничены целями использования средств местного бюджета и вправе распоряжаться по своему усмотрению не всем объемом поступающих в бюджет денежных средств.

И так, согласно ст. 215 ГК РФ средства местного бюджета являются составной частью муниципального имущества, которая наряду с иным имуществом, не закрепленным за муниципальными предприятиями и учреждениями, образует казну муниципального образования. 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

¹ Модин Н.А. Муниципальная казна как объект муниципальной собственности: сравнительное исследование // Современное право. 2007. № 3. С. 33.

гражданину или юридическому лицу, возмещается за счет казны муниципального образования. **От имени** (выделено мной – Л.Ч.) казны выступают соответствующие финансовые органы, если эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. Использование формулировки «от имени» позволяет утверждать, что понимание казны раскрывается через призму субъекта, что послужило основанием для теоретического доказывания некоторыми авторами¹ необходимости введения в рамки ГК РФ категории «казенное имущество». По нашему мнению, такое нововведение не целесообразно и выявленные несоответствия следует устранить путем замены в ст. 1071 ГК РФ слов «от имени казны», словами «от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

Более того, представляется не обоснованной позиция законодателя, определяющая казну только лишь через призму средств местного бюджета и имущества, не закрепленного за предприятиями и учреждениями. Имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, также составляет объект права муниципальной собственности, как и предыдущие две составляющие казны, поэтому, на наш взгляд, такое имущество также должно входить в состав муниципальной казны. В этой связи наиболее последовательными выглядят положения Проекта ГК РФ, который делит имущество, принадлежащее муниципальному образованию на две части. Первая часть представляет собой имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, она именуется распределенной казной. Вторая часть муниципального имущества, так называемая, нераспределенная казна, состоит из не закрепленного за предприятиями и учреждениями имущества и средств местного бюджета. Обе составляющие части имущества муниципального образования образуют собой муниципальную казну. Однако, необходимо учитывать, что такое положение дел потребует некоторых

¹ Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права // Налоги. 2012. № 3. С. 29-35.

изменений в содержании статей 1069, 1071 ГК РФ, которые указывали бы на необходимость учета при возмещении вреда положений ст.126 ГК РФ, не позволяющей обращать взыскание по долгам публично-правовых образований на имущество, закрепленное за созданными ими юридическими лицами. Такого указания на сегодняшний день в Проекте ГК РФ не сделано.

9. Далее, в случае причинения вреда гражданину или юридическому лицу органами местного самоуправления, вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. Однако, зачастую исполнение соответствующего решения суда осуществляется именно за счет средств местного бюджета, в то время, как ст. 1069 ГК РФ четко говорит о возмещении за счет казны в целом, а не за счет ее части в виде средств местного бюджета. В этой связи становится очевидной необходимость уточнения гражданско-правового понимания казны муниципальных образований, что предопределено существующим различием в правовой квалификации 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.

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.

Статья 215 ГК РФ, не устанавливая круг объектов права муниципальной собственности, тем самым и не ограничивает его. Напротив, ст. 50 Закона о местном самоуправлении до недавнего времени исходила из принципа пообъектного перечня муниципального имущества для всех типов муниципальных образований. Однако, по мнению некоторых авторов, такая «классификация не отвечает целям познания сущности объектов муниципальной собственности...»¹ в виду целого ряда обстоятельств. Дело в том, что ст. 50 Закона о местном самоуправлении указывает на то имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, и предназначено для решения вопросов местного значения; осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц, работников муниципальных предприятий и учреждений. Цирин А.М., ссылаясь на работу Авакьяна С.А.² видит в упомянутом перечне противопоставление вопросов местного значения осуществлению отдельных государственных полномочий и считает такую «классификацию» мало продуктивной, в том числе, из за того, что одно и то же имущество может быть необходимо как для решения вопросов местного значения, так и, например, для обеспечения деятельности муниципального служащего или выполнения отдельных государственных полномочий. Такое рассуждение автора представляется весьма спорным, поскольку данная норма содержала не **классификацию** объектов, а их **перечень** (выделено мной – Л.Ч.). Определять при указании перечня объектов «цель в познании сущности объектов муниципальной собственности» - задача науки гражданского права, а не отдельно взятого закона. Равно как и классификация того или иного объекта должна осуществляться в рамках науки, а не закона. До введения в действие Федерального закона 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью

¹ Цирин А.М. Правовые основы муниципальной собственности в Российской Федерации: дисс. канд. юр.наук. - Москва. 2006. С. 53-64.

² Авакьян С.А. Местное самоуправление в РФ: концепция и решение нового закона // Вестник Московского университета, Серия «Право». 1996. № 2. С. 19.

26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации»¹ ч. 2-4 Закона о местном самоуправлении предусматривали конкретные перечни муниципального имущества. Автором настоящей работы неоднократно приводилось обоснование того факта, что указанный перечень не являлся исчерпывающим. Так, 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.

Вывод о существовании открытого перечня муниципального имущества полностью соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в Постановлении от 17 июня 2004 года N 12-П². В указанном постановлении Конституционный суд РФ приходит к выводу о том, что бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской

¹О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации»: федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 02.06.2014. № 22. Ст. 2770

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 года N 12-П // Собрание законодательства РФ. 05.07. 2004. № 27. Ст. 2803.

Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации¹.

Таким образом, подчеркивает Конституционный Суд РФ в Определении от 02.11.2006 г. № 540-О², статья 50 Закона о местном самоуправлении не препятствует муниципальным образованиям использовать установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования доходов местных бюджетов, в том числе иметь имущественные права и получать дотации из иных бюджетов, для решения вопросов местного значения, а также получать субвенции на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Поэтому совершенно логичен был вывод о том, что ст. 50 Закона о местном самоуправлении не может рассматриваться как норма, формирующая закрытый перечень муниципального имущества, и не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, которое имеет такое же целевое назначение, что и имущество, перечисленное в данной статье. В этой связи возникал вопрос, о том, зачем тогда в рамках закона устанавливать открытый перечень муниципального имущества? И каким образом будет работать режим репрофилирования, предусмотренный ч. 5 ст. 50 того же закона? Автором предлагалось ни раз исключить из содержания закона открытый перечень муниципального имущества, что и было сделано законодателем, когда ч. 2-4 ст.50 Закона о местном самоуправлении утратили свою силу. Думается, такое решение является прогрессивным, поскольку невозможно при всем желании перечислить в рамках одной статьи все то имущество, которое могло бы находиться в собственности муниципальных образований. Устанавливая данный перечень, законодатель, в первую очередь, преследовал цель, ограничить участие муниципальных образований в имущественных отношениях, и, возможно, предупредить

¹ Там же.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.11.2006 г. № 540-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

злоупотребления должностных лиц органов местного самоуправления в части реализации ими правомочий по владению, пользованию и распоряжению этим имуществом за счет его сокращения. Думается, достижение такого рода целей не может являться результативным посредством установления перечня имущества, независимо от того, открытый или закрытый характер он носит. 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. Интересно, что уставы муниципальных образований, как правило, также не содержат перечень объектов муниципальной собственности¹.

В настоящее время, ч.1 ст. 50 содержит лишь указание на то, что в собственности муниципальных образований должно находиться имущество, которое необходимо им для решения вопросов местного значения. Также в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для: осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, обеспечения деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, имущество необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами. Думается, законодатель ставил перед собой цель, определить различное предназначение для имущества как

¹ Так, Устав города Иркутска к имуществу, находящемуся в муниципальной собственности относит средства бюджета города, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов городского самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

объекта права муниципальной собственности, не противопоставляя при этом имущество, которое может находиться в собственности для решения вопросов местного значения и для других целей, например, для выполнения отдельных государственных полномочий. В таком содержании нормы не должно усматриваться противоречия, в силу которого одно и то же имущество предназначено для решения вопросов местного значения и выполнения отдельных государственных полномочий, как утверждает Цирин А.М.

Не мало вопросов для дискуссий вызывает и ч. 5 ст. 50 Закона о местном самоуправлении. Так по смыслу закона, в случае возникновения у муниципального образования права собственности на имущество, не соответствующее требованиям ч. 1 ст. 50, указанное имущество подлежит репрофилированию либо отчуждению. И если в отношении отчуждения мы можем говорить о применении механизма приватизации муниципального имущества, то с репрофилированием не так все определено. Ясно, что речь в законе идет об изменении целевого назначения имущества, в отношении же порядка такой процедуры, закон лишь ссылается на специальный закон. Кроме того, из содержания статьи не ясно, на какой орган возложен контроль за соблюдением содержащегося здесь правила и какова ответственность органов местного самоуправления за его несоблюдение.

В Определении Конституционного Суда от 04.12.2007 г. № 828-О-П¹ также четко обозначена необходимость согласованности действий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Российской Федерации, учета волеизъявления органа местного самоуправления при осуществлении безвозмездной передачи в муниципальную собственность находящегося в федеральной собственности имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления. В противном случае возможно поступление в состав

¹ Определение Конституционного Суда от 04.12.2007 г. № 828-О-П¹ // Собрание законодательства РФ. 14.01.08. № 2. Ст. 129

муниципального имущества таких «не эффективных» объектов, которые, повлекут для собственника значительные расходы на их содержание и (или) не будут им использованы по назначению.

Отношения, возникающие по поводу объектов муниципальной собственности, регулируются нормами различной отраслевой принадлежности: гражданского, земельного, жилищного, муниципального, бюджетного, градостроительного законодательства¹. Наиболее показательными в этом смысле, и вместе с тем, менее сформировавшимися являются, на наш взгляд, отношения по поводу земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Право муниципальной собственности на землю обладает рядом существенных особенностей, к числу которых, прежде всего, следует отнести основания и механизм возникновения, а также особые цели и задачи, связанные с обеспечением интересов и потребностей населения муниципального образования. Кроме того, нельзя не учитывать многообразие межотраслевых связей в регулировании данных отношений.

Ст. 9 Конституции РФ гласит о том, что земля и другие природные ресурсы могут находиться, в том числе в муниципальной собственности, используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Предыдущая редакция Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Закон о местном самоуправлении 1995 года) предусматривала в составе муниципальной собственности «муниципальные земли и другие природные ресурсы». В настоящее время Закон о местном самоуправлении не содержит указаний на природные ресурсы как на объект права муниципальной собственности. В собственности поселений и муниципальных районов могут

¹ Градостроительный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N 1 (часть 1), Ст. 16.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28.08.1995. № 154-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. № 35. Ст. 3506. (утратил силу)

находиться земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности в соответствии с федеральными законами. Прямого указания на то, что эти земли ограничиваются только теми участками, которые находятся в пределах границ соответствующего муниципального образования, нет, что в конечном итоге дает право муниципальному образованию совершать сделки, направленные на приобретение земельных участков, принадлежащих другим муниципальным образованиям и расположенным за пределами границ территории приобретателя. Так, п. 3 ст. 19 ЗК РФ предусматривает возможность передачи в муниципальную собственность на безвозмездных началах земельных участков, находящихся в государственной собственности, и расположенных за пределами территории соответствующего муниципального образования. Однако необходимо учитывать, что в данном случае на земельные участки распространяются все акты той муниципальной власти, на территории которой они расположены.

До вступления в действие ЗК РФ законодатель не устанавливал, какие земли следует относить к муниципальным, что послужило поводом для использования «метода вычитания»¹, согласно которому все те земельные участки, которые прямо не отнесены к собственности граждан, юридических лиц и государства, становятся объектом права муниципальной собственности. Подобные высказывания можно встретить и сегодня. Так, авторский коллектив ученых² предлагает изменить редакцию ст. 214 ГК РФ, указав в ней следующее правило: «земельные участки, не находящиеся в частной либо государственной собственности, являются муниципальной собственностью»³. Однако, такое положение вещей в корне меняет п. 2 ст. 214 ГК РФ, где как раз и закреплена презумпция государственной, а не муниципальной собственности на землю и другие природные ресурсы.

Необходимость в наличии того или иного имущества в собственности

¹ Панкратов И.Ф. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2000. С. 76.

² Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. М., 2010. С. 142.

³ Там же.

муниципальных образований должна быть обусловлена потребностями, нуждами последних. Действующий до 01.01.2014 года Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹, понимал под муниципальными нуждами обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков. Данный закон утратил свою силу с 01.01.2014 г. в связи с вступлением в действие Федерального Закона от 05.04.2013. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»², который не содержит понятия муниципальных нужд. В Законе о местном самоуправлении, в целом направленном на регулирование отношений в сфере местного самоуправления, также нет определения того, что следует понимать под «муниципальными нуждами».

За последнее десятилетие целый ряд диссертационных исследований был посвящен попытке определения «государственных и муниципальных нужд» и часто связанного с данной дефиницией изъятия земельных участков. Так, по мнению Н.П. Кабытова под государственными и муниципальными нуждами необходимо понимать потребность публично-правового образования в использовании земельного участка в соответствии с его законодательно установленными функциями³. О чьих и каких функциях идет речь? Менее удачным представляется

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 21.07.2005. № 94 // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (ч.1). ст. 3105.(утратил силу).

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

³ Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: Дис..канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 136.

определение, предложенное Аракельяном Р.Г., в котором автор «муниципальные нужды» отождествляет с задачами органов местного самоуправления¹. С таким мнением сложно согласиться с учетом того, что муниципальные нужды должны определять вопросы местного значения для муниципального образования как публично-правового субъекта права, от имени которого приобретают и осуществляют права органы местного самоуправления. Другие авторы предлагают заменить этот термин категорией «общественные нужды» или считают такую замену не убедительной, поскольку она не обеспечит «никаких препятствий для нарушений прав и свобод граждан недобросовестными чиновниками»². По нашему мнению, у муниципального образования никаких иных нужд, кроме общественных быть не может. Соответственно все действия муниципальное образование совершает исключительно в интересах населения, то есть общества в целом и в этой связи совершено безразлично, использованием какой терминологии прикрывают свои противоправные действия чиновники, если сам механизм правового регулирования этих отношений не совершенен.

Отсутствие теоретического определения «муниципальных нужд» осложняется тем фактом, что согласно ст. 49 ЗК РФ перечень оснований, допускающих изъятие земельного участка для муниципальных нужд, не является исчерпывающим и может быть дополнен. Так, ст. 32 Жилищного кодекса Российской Федерации³ (далее – ЖК РФ) предоставляет право муниципальному образованию изымать для муниципальных нужд земельные участки, на которых расположены признанные аварийными и подлежащими сносу многоквартирные дома, в случае если последние не были снесены собственником. М.С. Сотникова, полагает, что такое изъятие «не соотносится с существующим на сегодняшний день нормативным и общепринятым

¹Аракельян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (гражданско-правовой аспект): Автореф. Дис.... Канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 18.

²Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Указ.соч. С.156.

³Жилищный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.01.2005. N 1 (часть 1). Ст. 14.

пониманием «муниципальных нужд»¹. Действительно, исходя из толкования приведенного выше определения «муниципальных нужд», такое изъятие сложно назвать потребностью муниципального образования в товарах, работах или услугах. В случае признания жилого помещения находящимся в аварийном состоянии², оно подлежит сносу или реконструкции, стоимость которых вряд ли по силам собственникам многоквартирного дома. В этом случае земельный участок изымается муниципальным образованием с формулировкой «для муниципальных нужд». Иного основания для изъятия земельного участка в рамках данных правоотношений закон не знает. Жилое помещение, находящееся в аварийном состоянии способно причинить вред, как самим собственникам, так и третьим лицам. Таким образом, изъятие земельного участка по указанному выше основанию также может быть отнесено к муниципальным нуждам. В этой связи нам представляется целесообразным говорить о муниципальных нуждах как о потребностях не только в работах, товарах или услугах, но и в совершении таких действий, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Очевидным представляется и то, что данное определение должно получить нормативное закрепление, с целью единообразного толкования публичных нужд. Более того, многие нормативно-правовые акты содержат ссылку на осуществление тех или иных действий для обеспечения муниципальных нужд³, определение которых в законе отсутствует. Таким образом, считаем целесообразным закрепление понятия муниципальных нужд в дефинитивной норме ст. 2 Закона о местном самоуправлении следующего содержания: «муниципальные нужды-потребности муниципального образования в товарах, результатах работ, оказании услуг, а также в совершении действий, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования».

¹Сотникова М.С. Правовое регулирование возникновения права муниципальной собственности на земельные участки // Современное право. 2009. № 4. С. 52.

²порядок признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции предусмотрен постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции // Собрание законодательства РФ. 06.02.2006. № 6. Ст. 702.

³ См., например, ст. 32 ЖК РФ; ст.29 Лесного кодекса Российской Федерации; ст. 49 ЗК РФ; ст. 14 Закона о местном самоуправлении и др.

Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, который вступает в силу с 01 апреля 2015 года, установлен новый порядок изъятия земельных участков для муниципальных нужд. Данный закон уточняет основания изъятия земельных участков для муниципальных нужд, определяет органы, принимающие решение об изъятии, условия изъятия, устанавливает особенности определения размера возмещения, порядок предоставления жилого помещения по договору социального найма в связи с изъятием земельного участка. Думается, принятие настоящего нормативного акта будет способствовать упорядочению возникающих отношений, хотя также не привносит ясности в определение муниципальных нужд.

При этом мы не согласны с мнением В.В. Андропова который, комментируя положения главы 17 ГК РФ, указывает: « случаи принудительного изъятия у собственников земельных участков в связи с их неиспользованием представляют собой форму публично-правового вмешательства в частные дела собственника»². Ст. 1 ГК РФ запрещает не любое вмешательство в частные дела субъектов, а лишь произвольное. В данном случае подобное право для муниципального образования предусмотрено действующим законодательством, в силу чего произвольным не является.

От имени муниципального образования органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. Указанные правомочия раскрывают содержание права муниципальной собственности как субъективного права. Таким образом, раскрыть содержание права муниципальной собственности, значит указать на те действия, которые вправе совершать муниципальное образование как собственник муниципального имущества. В науке гражданского права

¹О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 31.12.2014 № 499 – ФЗ // официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

²Андропов. 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. Крашенникова. М.: Статут. 2010. С. 39.

содержание субъективного права собственности традиционно раскрывается посредством триады правомочий: владения, пользования и распоряжения. Аналогичное положение воспроизводится действующим законодательством. Конституция РФ в ст. 130 указывает на то, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; ст. 209 ГК РФ, которая так и называется «Содержание права собственности» гласит о том, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Также ст. 51 Закона о местном самоуправлении предоставляет право органам местного самоуправления самостоятельно осуществлять все три правомочия от имени муниципального образования.

Известная триада *ius utendi, ius fruendi, ius abutendi* (право обладания, право пользования, право распоряжения) стала применяться для описания характеристики правомочий собственника уже в средние века¹. В научный оборот триаду правомочий вводит М.М. Сперанский. В настоящее время закон не раскрывает понятия этих правомочий, в то время как наука гражданского права в целом с теми или иными оговорками выработала следующие определения. Под правомочием владения понимается «основанная на законе (или юридически обеспеченная) возможность иметь у себя данное имущество, содержать его в своем хозяйстве»²; юридически обеспеченная возможность обладать вещью, «фактическое господство над вещью»³. Проект ГК РФ определяет владение как фактическое господство лица над объектом владения⁴.

Однако, фактическое обладание вещью вовсе не означает правомочия

¹ Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М.: Юридическая литература., 1991. С.20.

² Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М.: Юридическая литература., 1991. С.20.

³ Генкин Д.М. Указ.соч. С.82.

⁴ Употребление оборота «фактическое господство» не раз подвергалось критике со стороны ученых. Так, авторский коллектив Тархова В.А. и Рыбакова В.А., ссылаясь на авторитетное мнение Генкина Д.М., утверждают, что такое определение владения не может быть принято хотя бы потому, что «понятие господства лица над вещью является нежелательным для правовой теории, рассматривающей отношения между людьми, а не между людьми и вещами». По мнению авторов сначала необходимо определить, в чем выражается такое господство, иначе будет невозможно утверждать, существует в данном случае владение или нет. См., Тархова В.А. и Рыбакова В.А. Указ. соч. С. 89.

владения. И напротив, субъект права собственности может обладать правомочием владения и фактически не владеть вещью. Поэтому фактическое владение вещью теснейшим образом связано с пользованием, которое обычно определяется как извлечение из вещи пользы, выгоды. М. М. Агарков определяет пользование как «употребление вещи для достижения тех или иных целей»¹. Именно фактическая возможность пользоваться вещью свидетельствует о фактическом владении. В то время как правомочие пользования представляет собой основанную на законе возможность «эксплуатации имущества путем извлечения из него полезных свойств, его потребления»², юридически обеспеченную возможность «извлечения из вещи полезных свойств в процессе ее личного или производительного потребления»³. Рассуждая о возможности пользования госпредприятием государственным имуществом А.В. Венедиктов говорит о том, что наличие права пользования открывает госпредприятию возможность производительного потребления закрепленных за ним средств производства⁴. «Когда ... завод использует...оборудование... или сжигает топливо и расходует сырье...он...осуществляет производительное потребление этих средств производства. Именно для этих целей он должен обладать в необходимом объеме правомочиями и по владению, и по пользованию, и по распоряжению закрепленным за ним государственным имуществом»⁵. Несмотря на тот факт, что (и это подчеркивает сам автор), указанные правомочия использует не собственник, то есть в данном случае государство, а госорган в порядке оперативного управления государственным имуществом, автор вполне четко определяет правомочие пользования через призму потребления товара (вещей). Указанные разграничения между владением, пользованием и правомочиями владения, пользования основаны на разграничении категорий «собственность»

¹ Агарков М.М. Основные принципы советского гражданского права. Советское государство и право. 1947. № 11. С. 41.

² Суханов Е.А. Указ.соч. С. 20.

³ Толстой Ю.К. Учеб.: В 3 т. Т.1. – 6-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2004. С. 408.

⁴ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М, 1948. С. 346.

⁵ Там же. С. 347.

и «право собственности». Под распоряжением понимается совершение в отношении вещи таких актов, которые определяют ее юридическую судьбу; совершение действий, влекущих за собой существенное изменение самой вещи либо ее правовой принадлежности, а также предполагающих возможность такой перемены¹. Правомочие распоряжения, также как и предыдущие два правомочия, хоть и в большей степени, включает в себя юридически обеспеченную возможность совершать в отношении принадлежащей собственнику вещи обширный круг действий. Все они представляют собой некий комплекс различных субъективных прав в отношении соответствующей вещи.

Однако, позиция, согласно которой всю совокупность действий муниципального образования как собственника, можно описать с помощью классической триады правомочий, по мнению многих ученых, весьма спорна. В целом здесь возможны лишь два варианта рассуждений. В первом случае можно говорить о том, что указанные правомочия владения, пользования и распоряжения охватывают все действия, которые собственник вправе совершить в отношении принадлежащей ему вещи². В основе второго варианта лежит утверждение о том, что ставшая классической триада правомочий собственника не отражает всего объема прав, которые собственник вправе осуществлять в отношении принадлежащей ему вещи. В силу чего, данные правомочия должны либо дополняться³, например, правомочием по управлению имуществом и др., либо их вообще нет смысла дополнять какими либо другими правомочиями, поскольку сущность права собственности вовсе не в совокупности составляющих его правомочий и каким бы не было количество этих правомочий, все равно этого будет не достаточно для характеристики субъективного права собственности⁴.

Спор относительно исчерпывающего характера правомочий

¹ Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М,1964. Указ.соч. С. 119.

² Корнеев С.М., Генкин Д.М. и др.

³ Например, А.М. Оноре, который предложил одиннадцать правомочий в составе собственности.

⁴ Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. Учебно-практическое пособие. М. «Дело», 2000. С. 125.

субъективного права собственности имеет весьма распространенный характер¹. Обычно в научных работах цитируется, ставшее классическим высказывание А.В. Венедиктова: « традиционный перечень правомочий собственника по владению пользованию и распоряжению его имуществом, представляет выражение того общего, что свойственно праву собственности....во всех формациях»². Этот же автор ставит вопрос о том, в чем заключается суть права собственности тогда, когда вещь была арестована и все три правомочия собственника утрачены? По мнению А.А. Рубанова указанный перечень правомочий «не имеет универсального значения»³, равно как и не является наследием римского права, а имеет источником своего возникновения средневековье. С.М. Корнеев, напротив соглашаясь с мнением Д.М. Генкина, полагает, что субъективное право собственности полностью определяется правомочиями владения, пользования и распоряжения⁴. В противовес можно поставить теорию А.М. Оноре, который выделяет одиннадцать правомочий в содержании права собственности: право владения, т. е. исключительного физического контроля над вещью; право пользования, т. е. личного использования вещи; право управления, т. е. решения, как и кем вещь может быть использована; право на доход, т. е. на блага, проистекающие от предшествующего личного пользования вещью или от разрешения другим лицам пользоваться ею (иными словами – право присвоения); право на «капитальную стоимость» вещи, предполагающее право на отчуждение, потребление, промотание, изменение или уничтожение вещи; право на безопасность, т. е. иммунитет от экспроприации; право на переход вещи по наследству или по завещанию; бессрочность; запрещение вредного

¹ На развитие теории права собственности существенное влияние оказала англосаксонская правовая традиция, которая допускала возможность раздробления права собственности на частичные правомочия и, тем самым, отличная от правовых систем континентальной Европы, где право собственности провозглашалось «священным и неприкосновенным», «неограниченным и неделимым»: см. Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем) / Отв. ред. В.И. Кузнецов. М., 1990. - С. 10.

² Венедиктов А.В. Указ.соч.. С.17.

³Рубанов А.А. Проблемы совершенствования теоретической модели права собственности // Развитие советского гражданского права на современном этапе. / Отв. ред. В.П. Мозолин М.: Наука, 1986. С. 105

⁴ Корнеев С.М. Указ.соч. С. 117.

использования, т. е. обязанность воздержаться от использования вещи вредным для других способом; ответственность в виде взыскания, т. е. возможность отобрания вещи в уплату долга; остаточный характер, т. е. ожидание «естественного» возврата переданных кому-либо правомочий по истечении срока передачи или в случае утраты ею силы по любой другой причине¹.

В отношении публичного собственника в научной литературе встречаются высказывания, согласно которым необходимо выделять и другие его правомочия. В основном речь идет о таких действиях, как осуществление управления и контроля. Указания на необходимость выделения дополнительного правомочия в виде управления имуществом можно встретить у А.В. Павлова применительно к описанию содержания права государственной собственности на землю². В последствии данная позиция, также в отношении земель, находящихся в государственной собственности, была поддержана Г.А. Аксененком, который в след за А.В. Павловым называл правомочие управления землей « в качестве элемента содержания права исключительной государственной собственности на землю»³. По мнению ученого, правомочия владения, пользования и распоряжения не охватывают обеспеченных законом возможностей государства вести учет государственных земель, определять их целевое назначение, осуществлять контроль и организацию рационального использования. В обоих случаях авторы выстраивают свои рассуждения, руководствуясь теми действиями, которые государство как собственник вправе осуществлять в отношении земельных участков. Вместе с тем, исходя из приведенного выше определения правомочия пользования, можно утверждать, что все перечисленные действия государства вполне могут быть раскрыты посредством данного правомочия собственника, поскольку направлены они на эффективное использование государственных земель, максимальное получение пользы от их использования. «Управление имуществом вполне охватывается

¹ Капелюшников Р.И. Указ. соч. С. 8–9, 11–19.

² Павлов А.В. Конспект курса земельно-колхозного права. М., 1938. С. 23.

³ Аксененок Г.А. Земельное право: Учебник. М., 1969. С. 169.

понятиями распоряжения и пользования, если понимать их как обобщенное выражение всего многообразия действий, которые может совершать по поводу имущества его собственник»¹. Напротив, даже самый поверхностный анализ нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод о том, что законодатель довольно активно оперирует термином «управление» в отношении объектов муниципальной собственности. Так, Конституция РФ в ст. 132 указывает на то, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. П.2 ст. 11 ЗК РФ предоставляет органам местного самоуправления право осуществлять управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности в отличие от ГК РФ, который в ст. 209 ГК РФ наделяет собственников правами владения, пользования и распоряжения. Не сложно заметить, что во-первых, категория «управление» применяется в отношении органов местного самоуправления, а во-вторых, законодатель таким образом заменяет термином «управление» и владение, и пользование, подразумевая, вероятно, что первое (управление) охватывает собой второе. Далее, учебники и учебные пособия по муниципальному праву в большинстве своем содержат либо отдельные параграфы по управлению и распоряжению объектами муниципальной собственности либо, освещая другие вопросы, оперируют исключительно термином «управление»². В рамках излагаемого вопроса автор столкнулся с тем, что в отношении муниципального имущества чаще всего используется термин «управление», и значительно реже – триада правомочий собственника: «Теоретико-методологические основы и проблемы правового регулирования управления муниципальным имуществом»³; «Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления»⁴; «К вопросу об управлении

¹ Корнеев М.И. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. - С. 122.

² Данилина И.Е. Муниципальное право в вопросах и ответах: Учеб.пособие. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2004. С. 121, 128.

³ Шаломенцева Е.Г. Теоретико-методологические основы и проблемы правового регулирования управления муниципальным имуществом // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 55.

⁴ Уваров А.А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журнал российского права. 1999. № 3. С. 29.

муниципальным имуществом»¹; «Правовая природа управления муниципальной собственностью»² и т.д. Справедливости ради следует отметить, что авторами вышеназванных публикаций являются представители конституционного или муниципального права, то есть тех отраслей права, которые основаны на методе власти-подчинения и об управлении муниципальным имуществом идет речь в отношении органов местного самоуправления. Полагаем, что поскольку органы местного самоуправления выступают от имени собственника, который согласно гражданско-правовой традиции обладает указанными правомочиями, значит именно эти правомочия собственника, а не «правомочие управления» должны осуществлять органы местного самоуправления. Управление имуществом в этой связи не является неким дополнительным правомочием, которое необходимо для отражения содержания права муниципальной собственности. Причина, по которой одни ученые настаивают на использовании термина «управление имуществом» или дополнении им триады правомочий собственника, а другие придают последней универсальный характер и не считают необходимым в дополнении триады другими правомочиями, нам видится в следующем. Конструкция содержания права собственности является гражданско-правовой, поэтому не может применяться в том виде, в котором она сложилась в рамках гражданского права, в отношениях, осложненных участием публичного собственника. Такие отношения С. Кажлаев называет «пограничными», где оказываются переплетенными элементы частного и публичного права»³. Ясно, что особенность указанным отношениям придает участие в них муниципального образования, которое действует в интересах населения, то есть в публичных интересах. Поэтому обладая властными полномочиями, как и всякая другая, власть на местах находит свое выражение в действиях органов местного

¹ Соловьев С.Г. «К вопросу об управлении муниципальным имуществом» // Современное право. 2008. № 4. С. 41.

² Олефиренко Н.П. «Правовая природа управления муниципальной собственностью» // «Черные дыры» в российском законодательстве». 2007. № 4. С. 75.

³ Кажлаев С. Об оптимальном соотношении частного и публичного права в развитии рыночной экономики в России // Право и экономика. 2010. № 7. С. 5.

самоуправления. Совокупность тех действий, которые вправе осуществлять указанные органы в отношении муниципального имущества в рамках отношений власти-подчинения, на наш взгляд, можно именовать управлением, однако, поскольку складываются эти отношения в плоскости осуществления права собственности, то и описаны они должны быть с точки зрения гражданско-правовой лишь посредством триады правомочий собственника: владения, пользования и распоряжения. Таким образом, полномочие органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом выступает как форма реализации правомочий собственника – муниципального образования, это своего рода гражданско-правовая квалификация полномочия управления. В силу чего, приоритетным значением в регулировании отношений муниципальной собственности обладают нормы гражданско-правового характера.

Думается, то же самое следует сказать и о таком действии, как осуществление контроля органами местного самоуправления. Закон о местном самоуправлении относит к вопросам местного значения право всех муниципальных образований осуществлять контроль за исполнением соответствующего бюджета, а для поселений и городских округов, - земельный контроль за использованием земель и лесной контроль. Так, ЗК РФ основные направления муниципального земельного контроля сводит к соблюдению установленного режима использования земельных участков; выявлению самовольно занятых земельных участков и предотвращению самовольного строительства; контролю за своевременностью внесения арендной платы; выявлению фактов загрязнения, захламления земельных участков, а также принятию мер по устранению нарушений земельного законодательства и др. Представленный перечень действий позволяет сделать вывод о том, что все они сводятся к надлежащему и эффективному использованию земельных участков и соблюдению правил их эксплуатации. Таким образом, в описанных действиях усматривается такое правомочие собственника как правомочие пользования.

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. Если какое либо действие собственника можно описать с помощью одного из правомочий триады, какой смысл в выделении нового? 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 автора 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 приватизации¹. 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,

¹ К числу таких объектов глава пятая Закона о приватизации относит объекты культурного наследия, социально-культурного и коммунально-бытового назначения, земельные участки, имущественный комплекс унитарного предприятия.

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.

Реализация правомочий муниципальным образованием урегулирована как на федеральном¹, так и на местном уровнях. Так, п. 2 ст. 51 Закона о местном самоуправлении предоставляет право органам местного самоуправления передавать муниципальное имущество во временное владение и пользование, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. Вероятно, признанием утратившей силу ч.6 ст.50 Закона о местном самоуправлении², содержащей правило о том, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества, устанавливаются федеральным законом, законодатель намеревался создать почву для законодательной инициативы органов местного самоуправления. Однако, здесь возможно

¹ Например, Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 22.07.2008. № 159-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.07.2008. № 30 (ч.1), ст. 3615. регулирует отношения, возникающие по поводу отчуждения из муниципальной собственности недвижимого имущества, которое передано субъектам малого и среднего предпринимательства по договору аренды. Данный закон устанавливает особенности отчуждения арендованного имущества, преимущественное право на его приобретение, порядок оплаты муниципального имущества, приобретаемого арендаторами. Однако, многие положения этого закона действовали лишь до 1 июля 2013 года.

² О признании утратившей силу части 6 статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 03.11.2010 № 286-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

следующее разногласие. Согласно ГК РФ гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации, а не местного уровня власти. Поэтому, «регулирование муниципальными образованиями обозначенных вопросов не совсем правомерно»¹. Проведенный анализ судебной практики позволяет утверждать, что суды приходят к аналогичным выводам. Так, Арбитражный суд Волгоградской области в своем решении² указал на тот факт, что гражданское законодательство согласно п.1 ст. 3 ГК РФ находится в ведении Российской Федерации и в соответствии со ст. 15 Закона о местном самоуправлении органы местного самоуправления не наделены полномочиями издавать нормативные правовые акты, регулирующие гражданско-правовые отношения. На основании чего суд пришел к выводу о превышении законодательным органом своих полномочий в части издания актов, регулирующих гражданские правоотношения. Однако, представляется необходимым учитывать и тот факт, что п. 2 той же ст. 3 ГК РФ к гражданскому законодательству относит непосредственно сам ГК РФ и принятые в соответствии с ним федеральные законы. Таким образом, ГК РФ муниципальные нормативные правовые акты к гражданскому законодательству не относит. Действительно, прямого указания в ст. 15 Закона о местном самоуправлении на осуществление органами местного самоуправления полномочий издавать нормативные правовые акты, регулирующие гражданско-правовые отношения, нет. Вместе с тем, ст. 7 Закона о местном самоуправлении право органам местного самоуправления принимать муниципальные правовые акты по вопросам местного значения предоставляет. Глава 3 этого же закона к вопросам местного значения относит, в том числе и владение, пользование, распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Таким образом, муниципальные образования в лице органов местного самоуправления вправе принимать муниципальные правовые акты по вопросам владения, пользования и распоряжения

¹ Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Указ.соч. С. 50.

² Дело № А13-3243/2010 г. Вологда, 14 мая 2010 г. //Вестник ВАС РФ. Приложение. IV квартал 2010 г. С. 136-139.

муниципальным имуществом. В противном случае, зачем тогда муниципальные образования наделяются вообще правом принимать нормативные правовые акты и по каким вопросам их принимать, если не в отношении владения, пользования и распоряжения объектами муниципальной собственности, ведь именно эти объекты составляют экономическую основу местного самоуправления согласно ст. 49 Закона о местном самоуправлении. Кроме того, как уже было сказано выше, органы местного самоуправления владеют, пользуются, распоряжаются муниципальным имуществом не только на основании Конституции РФ, федеральных законов, но и на основании принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Следовательно, формальных оснований для признания неправомерным правового регулирования вопросов, связанных с реализацией правомочий собственника на местном уровне, не усматривается.

Напротив, детальный режим, опосредующий реализацию правомочий муниципального образования должен предусматриваться именно на местном уровне, поскольку этот уровень власти наиболее приближен к объектам муниципальной собственности и может учитывать все особенности не только их правового режима, но и значение для населения муниципального образования, для соблюдения его исторических и культурных традиций. Главное правило, которое необходимо соблюдать при этом, недопустимость противоречия муниципальных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Закону о местном самоуправлении, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям, законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. В случае выявления такого противоречия, муниципальные акты признаются судом не действительными полностью или в части¹.

¹ Так, Арбитражный суд Хабаровского края, признал недействующими отдельные пункты Положения о порядке исчисления и уплаты в бюджет арендной платы за пользование находящимися в муниципальной собственности Ванинского муниципального района Хабаровского края нежилыми зданиями, отдельными

По результатам проведенного исследования в данной части работы представляется возможным сделать следующие выводы:

1. 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.

2. с целью единообразного понимания казны публично-правовых образований в рамках ГК РФ надлежит устранить выявленные несоответствия путем замены в ст. 1071 ГК РФ слов «от имени казны», словами «от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

3. под казной муниципального образования следует понимать имущество, принадлежащее ему на праве собственности, разграничивая при этом ту часть, за счет которой производится взыскание по обязательствам муниципального образования и ту, что закрепляется за унитарными предприятиями и учреждениями. В этой связи необходимо:

3.1. в ст. 1069 ГК РФ после слов «казны муниципального образования» добавить слова «с соблюдением правил ст. 126 настоящего Кодекса».

3.2. в ст. 1070 ГК РФ после слов «в порядке, установленном законом» добавить слова «с соблюдением правил ст. 126 настоящего Кодекса».

помещениями, строениями и сооружениями / Дело № А 73-13401/2010. г.Хабаровск, 21 января 2011 г.// Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Приложение. II квартал 2011 г. В ходе рассмотрения дела судом были установлены факты несоответствия указанного Положения Федеральному закону от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», поскольку оспариваемые положения муниципального нормативного акта допускают предоставление в аренду объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности, без проведения оценки их рыночной стоимости, что является обязательным в силу упомянутого выше федерального закона.

4. 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».
5. для целей настоящей работы не усматривается противоречий в понимании бюджета, поскольку объектом права муниципальной собственности является не бюджет как таковой, определение которого содержится в рамках БК РФ, а средства местного бюджета. Использование в ст. 15 БК РФ формулировки, согласно которой местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования, требует уточнения в части дополнения этого определения указанием на доходную составляющую местного бюджета.
6. право муниципальной собственности на земельные участки обладает рядом особенностей, которые обусловлены спецификой оснований его возникновения и прекращения, назначением самих земельных участков, а также необходимостью комплексной правовой регламентации с учетом межотраслевых связей гражданского, земельного, градостроительного законодательства.
7. 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».
8. 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.

Глава 2. Способы осуществления права собственности муниципальными образованиями

2.1. Теоретические основы осуществления права собственности муниципальными образованиями

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.

Как уже было отмечено в первой главе работы, право собственности, как субъективное право представляет собой, прежде всего, меру возможного поведения собственника. Реализация субъективного права и образует собой конкретное поведение собственника.

Известное со времен римского права понятие осуществления права как совершение действий, служащих для удовлетворения положительных интересов того или иного лица, современное гражданское право раскрывает чаще всего посредством «реализации» заложенных в субъективном праве возможностей конкретного субъекта. Так, под осуществлением права понимается «реализация тех возможностей, которые предоставляются законом или договором обладателю субъективного права»¹. Н.А. Пьянов фактически определяет осуществление права через дефиницию реализации права следующей логической цепочкой: поведение субъекта есть реализация его субъективного права, реализация же представляет собой претворение предписаний субъективного права в жизнь посредством правомерного

¹ Гражданское право: учебник в 3-х т. т.1. – 6-е изд., перераб. и доп. / Отв.ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 316.

поведения субъекта¹.

Думается, что исследование института осуществления права муниципальной собственности не может носить заверщенного характера, если не учитывать структуру права муниципальной собственности как субъективного права. Известно, что структуру субъективного права образуют такие элементы, как право на собственные действия, право требования и право притязания. Право на собственные действия представляет собой предусмотренную нормами права возможность управомоченного лица самостоятельно совершать юридически значимые действия. Право требования подразумевает возможность управомоченной стороны требовать определенного поведения от обязанного лица, как то совершения правомерных действий или воздержания от их совершения. И, наконец, право притязания означает предусмотренную нормами права возможность управомоченного лица обратиться за защитой своего права к компетентным органам.

С учетом того, что любое субъективное право определяется мерой возможного поведения, оно предполагает некоторую свободу выбора такого поведения управомоченным лицом. Имея гражданско-правовую природу, право муниципальной собственности как субъективное гражданское право осуществляется, в первую очередь, посредством собственных активных действий муниципальных образований, которые реализуются в действиях органов местного самоуправления и (или) деятельности созданных муниципальными образованиями предприятий и учреждений. Соответственно, все три правомочия муниципального образования как собственника практически в полной мере касаются лишь первого структурного элемента субъективного гражданского права – права на собственное поведение. Вместе с тем, право на положительные действия тесно связано с правом требования защиты нарушенного права и требованием соответствующего поведения обязанных лиц. Так, обладая правом собственности на земельные участки,

¹ Подробнее см., например, Пьянов Н.А. Консультации по теории государства и права: учеб.пособие / Н.А. Пьянов. – Изд. 3-е, перераб. и доп. Иркутск: Изд-во Иркут. Гос. ун-та, 2010. С. 399, 415.

муниципальные образования вправе требовать от лиц, которым они переданы во временное владение и пользование соблюдение требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, противопожарных и иных правил.

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.

В соответствии с п. 2 ст. 124 ГК РФ к муниципальным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Юридические лица наравне с физическими согласно п. 1 ст. 9 ГК РФ вправе по своему усмотрению осуществлять принадлежащие им гражданские права. Усмотрение собственника, как было описано в первой главе работы, при осуществлении принадлежащего ему права, опирается именно на его интерес. В случае, когда свои действия собственник совершает в интересах другого лица, он не утрачивает собственного интереса, поскольку последний заключается в том, чтобы некое другое лицо удовлетворило свой интерес.

Таким образом, объем и способы реализации субъективных прав муниципального образования должны определяться им как субъектом этих прав по собственному усмотрению. Именно указанное правовое основание дает право муниципальному образованию самостоятельно принимать решение о юридической судьбе муниципального имущества: оно может быть передано во временное владение и пользование или, например, отчуждено в силу приватизации. Согласно п.2 ст. 209 ГК РФ, собственник имеет право по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия. 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. Так, числу вопросов местного значения, решение которых должно обеспечивать муниципальное образование, Закон о местном самоуправлении относит владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом. Согласно ст. 51 этого же закона органы местного самоуправления обладают правом самостоятельно осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом от имени муниципального образования. Соответственно, для муниципального образования реализация правомочий собственника является не только правом, но и обязанностью, которая осуществляется в публичных интересах. «Местное самоуправление не только вправе, но и обязано осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности»¹. Думается, именно поэтому законодатель в отношении публично-правовых образований использует термины «компетенция» или «предметы ведения», а не «права и обязанности».

Аналогичное умозаключение можно сделать исходя из содержательного наполнения определения местного самоуправления, указанного в Законе о местном самоуправлении, из которого четко видно, что местное самоуправление **должно** (выделено мной – Л.Ч.) обеспечивать решение местных вопросов. Или, например, представительный орган муниципального образования утверждает местный бюджет, отчет о его исполнении; устанавливает, изменяет и отменяет местные налоги и сборы. Указанные права представительного органа находятся в неразделимом единстве с его обязанностями.

Представляется более точным соображение, согласно которому праву представительного органа соответствует его обязанность перед муниципальным образованием по осуществлению данного права. Теоретически данная оговорка объясняется не только стремлением к юридической чистоте конструкции правоотношения в целом, но и тем, что в содержание

¹ Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Указ.соч. - С. 51.

субъективного права не может входить обязанность по его осуществлению. То есть в одном правоотношении субъект будет выступать в роли управомоченного лица, а в роли обязанного субъекта, уже в другом правоотношении.

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. С целью практической реализации местного самоуправления на территории Российской Федерации и осуществления своей хозяйственной деятельности муниципальное образование становится субъектом гражданских правоотношений, обладая как субъект некоторой особенностью: властно-публичные признаки муниципального образования при вступлении его в гражданское правоотношение не должны проявляться. Указанный порядок необходим для обеспечения равного правового режима для всех субъектов гражданского права и соблюдения их имущественных интересов.

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. Вместе с тем, органы местного самоуправления вправе осуществлять отдельные государственные полномочия, решение которых не входит в перечень вопросов местного значения. При этом финансирование исполнения государственных полномочий осуществляется за счет выделяемых Российской Федерацией, ее субъектами субвенций, а также за счет средств муниципальных образований. Право муниципальной собственности может осуществляться также в целях обеспечения деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих. Таким образом, осуществление права муниципальной собственности не ограничено лишь вопросами местного значения и социальным характером преследуемой цели.

5. Отношения по поводу осуществления права собственности муниципальными образованиями регулируются нормами различной отраслевой принадлежности, что неизбежно указывает на необходимость достижения баланса императивного и диспозитивного методов правового регулирования. Вместе с тем, 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.

При этом не меньшее значение в контексте правового регулирования отношений муниципальной собственности имеет императивный метод, что объясняется публичным характером правовых актов, регламентирующих данные отношения. Так, БК РФ регулирует наполнение и расходование бюджетов муниципальных образований, которые, в свою очередь являются

составной частью казны муниципальных образований; Закон о местном самоуправлении устанавливает правовые, территориальные и организационные принципы осуществления местного самоуправления. В нормативных правовых актах подобного рода диспозитивные правила поведения сведены к минимуму или вовсе отсутствуют.

Таким образом, 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. Предоставленное Законом о местном самоуправлении право органов местного самоуправления принимать нормативные правовые акты свидетельствует о том, что муниципальное образование своей властью определяет содержание права муниципальной собственности и способы его осуществления, в отличие от физического или юридического лица, которые осуществляют принадлежащее им право собственности, не определяя своей властью правила собственного поведения.

Думается, что правовое регулирование реализации правомочий муниципального образования должно в большей степени осуществляться на местном уровне власти, который наиболее приближен к объектам муниципальной собственности, способен учитывать их особенности и значение для населения муниципального образования с целью соблюдения его исторических и культурных традиций.

Таким образом, отношения муниципальной собственности регулируются как правовыми актами федерального уровня и уровня субъектов федерации, так и муниципальными правовыми актами.

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.

Данное правоположение объясняется следующими причинами. Помимо собственных доходов местных бюджетов Закон о местном самоуправлении предусматривает возможность предоставления муниципальному образованию дотаций из бюджета субъекта Российской Федерации, субсидий, которые предоставляются для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований, а также субвенций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Использовать указанные средства муниципальные образования могут лишь при условии строго соблюдения их целевого назначения.

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. Поскольку чаще всего, осуществляются субъективные гражданские права посредством юридически значимых активных действий, таковыми для муниципального образования могут быть передача муниципального имущества во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований.

Однако, в отличие от иных субъектов, муниципальные образования не могут по своему усмотрению выбирать способ осуществления права

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

В первом случае закон наделяет муниципальные образования правом создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для реализации правомочий собственника. Указанный способ, помимо прочего, 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. С учетом того, что собственником имущества продолжает оставаться муниципальное образование, действия муниципальных предприятий, учреждений влекут за собой возникновение или прекращение права муниципальной собственности.

Правила, в соответствии с которыми муниципальные образования осуществляют право собственности указанным способом, регламентированы законодательством императивно, и лишь в незначительной степени, могут устанавливаться соглашением сторон. Так, законом исчерпывающим образом установлен перечень организационно-правовых форм, в которых создаются муниципальные организации. Строго регламентирован порядок совершения действий муниципальных предприятий и учреждений, направленных на распоряжение муниципальным имуществом.

Более обстоятельно указанный способ осуществления права собственности рассмотрен в последующем параграфе. В контексте же

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 параграфе 2.3. настоящей работы.

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.

2.2. Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений

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.

В соответствии с п. 4 ст. 51 Закона о местном самоуправлении муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. При этом функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления, которые соответственно определяют цели, условия и порядок их деятельности, утверждают уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей, заслушивают отчеты о деятельности данных предприятий и учреждений. Таким образом, данная 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 образованию.

Поскольку собственником муниципального имущества является муниципальное образование, возникает вопрос, какими правами и в каком объеме оно наделяет созданные им юридические лица. Пожалуй, наиболее глубокую разработку этот вопрос получил в работах А.В. Венедиктова, который теоретически обосновал правовую форму закрепления имущества за организациями. По мнению академика, каждый госорган в определенном объеме обладает правомочиями по владению, пользованию и распоряжению, закрепленным за ним имуществом. Однако эти правомочия используются именно в порядке оперативного управления, а не в качестве собственника¹. Эту точку зрения разделяют большинство советских цивилистов², поскольку единственным собственником государственного имущества провозглашается на тот период Советское государство и признание таких же прав за самостоятельными субъектами гражданского права в виде госпредприятий неминуемо приведет к пониманию государственной собственности как расщепленной собственности, о чем уже говорилось в первой главе настоящей работы. По нашему мнению, вопрос создания публичным собственником самостоятельных субъектов гражданского права очень тесно связан с вопросом определения субъекта права муниципальной собственности. Поскольку в первой главе работы мы приходим к выводу о единственно возможном субъекте права муниципальной собственности—муниципальном образовании, права созданных муниципальным образованием юридических лиц не могут быть правом собственности, поскольку за исключением конструкции общей собственности, двух собственников на одно и то же имущество не бывает, да и ГК РФ исходит из ограниченного характера вещных прав данных организаций на закрепленное за ними имущество.

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

¹ Венедиктов А.В. Указ.соч.

² Например, Иоффе О.С., Толстой Ю.К., Аскназий. Указ.соч.

вещным правам, характерным признаком которых является, прежде всего, то, что возникают и осуществляются они в отношении чужих вещей, то есть вещей находящихся в собственности иного лица, муниципального образования. 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.

Вместе с тем, наука гражданского права располагает концептуально противоположными подходами в отношении вещного характера обсуждаемых прав.

Возможность отнесения того или иного явления к определенной группе схожих правоотношений зависит от наличия общих для всей группы признаков. Наиболее обстоятельная характеристика признаков вещных прав представлена в работах Е.А. Суханова, который последовательно указывает на них, опираясь на современную германскую цивилистику, реализующую классическое пандектное учение о вещных правах¹. Ученый прослеживает зарождение и

¹Так ученый называет: «принудительную типизацию» (typenzwang), то есть ограничение законом самого перечня вещных прав, принудительная типизация их видов, а также «принудительную фиксацию» (typenfixierung), то есть прямая фиксация (типизация) в законе содержания каждого из этих прав. См.: Право собственности: актуальные проблемы / Отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. М.: Статут, 2008. С. 23. Эти ограничения Е.А. Суханов называет основополагающими

развитие данного института, выявляя причины несостоятельности отнесения к группе вещных прав хозяйственного ведения и оперативного управления¹, что в конечном итоге позволило автору сделать вывод о несоответствии этих прав самой природе вещного права, «поскольку их цель составляет вовсе не обеспечение участия одного лица (собственника) в праве собственности другого лица на недвижимую вещь (земельный участок)»².

Аналогичной позиции придерживается В.А. Болдырев, который, руководствуясь авторитетным мнением Е.А. Суханова подвергает анализу те же признаки вещных прав и приходит к выводу об их «гибридном, нетипичном для истории цивилистики и современного частного права»³ характере. В результате автор предлагает включить указанные права в содержание гл. 5 ГК РФ «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством»⁴.

Действительно, история формирования, а значит, и природа ограниченных вещных прав позволяет рассуждать о несоответствии им права хозяйственного ведения и права оперативного управления. Однако, задача науки гражданского права не может быть сведена к констатации факта, в

принципами современного вещного права, к числу которых относит и принцип публичности вещных прав (publizitätsgrundsatz), в силу которого необходима их обязательная государственная регистрация (фиксация) в специальном реестре и принцип специализации (spezialitätsgrundsatz), называемый также принципом определенности (bestimmtheitsgrundsatz), в силу которого «объектом вещного права может быть только индивидуально-определенная вещь». См.: Суханов Е.А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 52.

¹ Е.А. Суханов указывает на причины несоответствия обсуждаемых вещных прав природе вещного права: - несоответствие принципу римского права, согласно которому никто не может передать большее право, чем он имеет сам; несоответствие основному назначению ограниченных вещных прав, которое заключается в обеспечении участия одного лица (собственника) в праве собственности другого лица; несоответствие принципу принудительной фиксации (typenfixierung); несоответствие объектному составу изначально формировавшегося вещного права, которое было предназначено для опосредования отношений по поводу земли, а не имущественных комплексов, как это имеет место быть в отношении предприятий и учреждений; объектами права хозяйственного ведения и права оперативного управления изначально является имущество публичного назначения в отличие от классических ограниченных вещных прав, которые обеспечивают осуществление правомочий в отношении имущества частного характера.

² В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. Указ. соч. С.34.

³ Болдырев В.А. Правовая природа хозяйственного ведения и оперативного управления // Журнал российского права. 2011. № 7. С. 53.

⁴ мы не поддерживаем данное предложение Болдырева В.А., поскольку оно основано на отрицании вещно-правовой природы хозяйственного ведения и оперативного управления. По нашему мнению вполне логично и обоснованно расположение правил о хозяйственном ведении и оперативном управлении в гл. 19 ГК РФ.

данном случае факта несоответствия и даже противоречия. 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 собственности. 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 оперативным управлением нужно предложить взамен иное. Какой характер прав возможен в этом случае у самой организации в отношении закрепленного за ней имущества? 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. Эволюция общественных отношений в целом и гражданско-правовых в частности не может не сказаться на содержании отдельных институтов той или иной отрасли права. Не замечать трансформации этих институтов опрометчиво. В силу чего, единственно возможный выход из сложившейся правовой дилеммы нам видится в сохранении вещно-правового режима за обсуждаемыми правами.

Понятие о «праве государственных организаций на закрепленное за ними имущество как о самостоятельном субъективном праве»¹ сложилось давно, несмотря на тот факт, что как такового определения оперативного управления или хозяйственного ведения не выделялось. ГК РСФСР 1922 г. различал только такие виды вещных прав, как право собственности, право застройки и право залога. Однако, как указывает в своей работе С.М. Корнеев, «в ряде нормативных актов говорится о закрепленных за предприятиями и хозяйственными организациями материальных и денежных ценностях, о состоящем в их ведении имуществе...»². До принятия Основ гражданского законодательства 1961 г.³, которые фактически закрепили разработанное в науке гражданского права право оперативного управления, иные нормативные акты прямого указания на такой термин не содержали.

Экономические преобразования нашего государства обусловили трансформацию оперативного управления как единого вещного права в два различных между собой: право полного хозяйственного ведения и право оперативного управления, что было закреплено в Основах гражданского

¹ Корнеев С.М. Указ.соч. С. 143.

² Там же.

³ Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 08.12.1961(утратил силу) // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50, ст. 525.(утратили силу).

законодательства 1991 г.¹ и Законе СССР от 06.03.1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР»², вступившим в силу с 1 июля 1990 года и утратившим силу с 1 января 1991 года в связи с введением в действие Закона РСФСР от 24.12.1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР»³. Содержательные изменения для права оперативного управления начались с введения в действие Закона СССР «О собственности в СССР», поскольку государственные предприятия, обладающие правом оперативного управления на закрепленное за ними имущество стали субъектами права полного хозяйственного ведения. Осуществляя право полного хозяйственного ведения, его носители обладали всеми правомочиями собственника, но были ограничены правами собственника, связанными с созданием предприятия, определением целей его деятельности, реорганизацией, ликвидацией, контролем за использованием имущества. Наконец, с 1 января 1995 г. право полного хозяйственного ведения преобразовалось в право хозяйственного ведения, субъектами которого являются государственные и муниципальные унитарные предприятия.

В силу того обстоятельства, что собственником муниципального имущества является образование публично-правовое, закрепляя это имущество за созданными им юридическими лицами, последние автоматически вовлекаются в плоскость публично-правового характера. Безусловно, указанная особенность делает эти юридические лица отличными от прочих, что послужило основанием для обсуждения в науке гражданского права категории «юридических лиц публичного права», «публичных юридических лиц»⁴.

На протяжении ряда лет активно обращаются к идее существования

¹ Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, утв. ВС СССР 31.05.1991. № 2211-1 (утратили силу) // Ведомости СНД и ВС СССР. 26.06.1991. № 26, ст. 733.

² О собственности в СССР: закон СССР от 06.03.1990 № 1305-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 11, ст. 164.

³ О собственности в РСФСР: закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 (утратил силу) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30, ст. 416.

⁴ В 2010 г. в предложениях Министерства экономического развития РФ о преобразовании некоторых государственных корпораций в «юридические лица публичного права» этот термин, впервые, можно было наблюдать в официальном документе. См.: Российская газета. 2010. 25, 26 февраля.

юридических лиц публичного права В.Е. Чиркин¹, В. П. Мозолин², В.И. Лафитский³ и др. Так, В.Е. Чиркин приходит к выводу о том, что конструкция юридического лица не носит исключительно частноправового характера, что делает возможным существование юридических лиц публичного права, к которым следует относить публично-правовые образования, их органы, а также некоммерческие организации, преследующие достижение общего блага путем сотрудничества с публичной властью или давления на нее (к числу последних автор относит политические партии). Не претендуя на законченность определения юридического лица публичного права⁴, ученый предлагает скорректировать его гражданско-правовое понимание таким образом, чтобы оно могло быть приемлемым в отношениях публичного характера. С этой целью автор предлагает оттолкнуться от присущих юридическому лицу публичного права признаков, позволяющих в своей совокупности отличать их от юридических лиц частного права⁵. Напротив, О.Ю.Усков, называет взгляды В.Е. Чиркина «поверхностными»⁶, поскольку тот относит к юридическим лицам публичного права любые образования, не только связанные с публичной властью, но и преследующие достижение общего блага. О.Ю. Усков полагает, что «действовать в целях общего блага путем сотрудничества с публичной

¹ Чиркин В.Е. Юридические лица публичного права. М.: Норма, 2007; Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6.

² Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992; Мозолин В.П., Лафитский В.И. О статусе Российской академии наук, Банка России и других юридических лиц в связи с проектом новой редакции Гражданского кодекса РФ// Законодательство и экономика. 2011. № 1; Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. № 1.

³ Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / В.И. Лафитский В.И., Баренбойм П.Д., Терещенко Л.К. /под ред. В.П. Мозолина, А.В. Турбанова. – М.: Юстицинформ, 2011.

⁴ Автор предлагает раскрывать категорию публичного юридического лица через призму «публично-правового некоммерческого формирования», выступающего как в гражданско-правовых, так и в публично-правовых отношениях в различных организационно-правовых формах в целях публичных интересов путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, обладающего именем, другими идентифицирующими признаками, имуществом, правами и обязанностями и несущего ответственность за свои акты и действия⁴. При этом к юридическим лицам публичного права ученый относит публично-территориальные коллективы, государство, субъекты Федерации, муниципальные образования, органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также общественные объединения.

⁵ В.Е. Чиркин называет десять признаков, в основном указывающие на связь таких юридических лиц с публичной властью, порядок и цели их создания, управление и др. См., например: Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. - С. 93

⁶ Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 103.

властью, может практически любое лицо, необязательно юридическое»¹ и задается вопросом, что помешало В.Е. Чиркину при таких обстоятельствах создать конструкцию физического лица публичного права.

Авторы Концепции гражданского законодательства также указывают на отсутствие необходимости прямого заимствования отечественным правом понятия «юридическое лицо публичного права» у европейских правовых порядков². Вместе с тем, тенденция расширения рамок категории «юридическое лицо» на законодательном уровне была обозначена Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³, который признает за законодательными (представительными) органами и высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации права юридического лица⁴. В результате количество объявленных юридическими лицами органов публичной власти и их структурных подразделений не только возросло, но и стало сопоставимым с количеством юридических лиц, преследующих коммерческие цели частного характера. Однако, в отличие от последних, первые с большим трудом вписываются в рамки гражданско-правовых отношений, поскольку призваны осуществлять функцию публичного управления и решать поставленные перед ними собственником задачи в общественных, публичных интересах. Полагаем, что гражданское право «в чистом виде» не может обеспечить деятельность таких организаций в полной мере с учетом властного характера деятельности

¹ Там же. С.3.

² Институт юридических лиц публичного права закреплен в конституциях, гражданских и торговых кодексах таких государств как Германия, Испания, Португалия, Греция и др. Так, в Германии к такого рода юридическим лицам относят корпорации, обслуживающие население, объединения лиц одной профессии, публичные фонды, органы, осуществляющие государственные функции и др. Однако, на наш взгляд, необходимо учитывать тот факт, что конструкция юридического лица публичного права во всех случаях сложилась исторически и является результатом правовых традиций.

³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999. № 184-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Юридическими лицами признаются Администрация Президента Российской Федерации, Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. За федеральным уровнем власти последовали и уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

органов местного самоуправления. Думается, для этого необходимы объединяющие подходы, которые еще предстоит найти науке в целом. Являясь институтом гражданско-правовым юридические лица, помещенные в плоскость, для которой они изначально по природе своей не предназначены, приобретают не свойственные им «оттенки» публично-правового характера. Сказанным объясняется, на наш взгляд, существование дискуссии о юридических лицах публичного права, но не доказывающаяся необходимость в выделении такой категории юридических лиц. Таким образом, решить проблему вряд ли сможет выработанное доктриной и закрепленное в законе понятие юридических лиц публичного права, которое, по нашему мнению, не может содержать в себе признаков, отличающих их от частных юридических лиц и, таким образом, нисколько не выявляет сущность оспариваемых юридических лиц.

Более того, в случае признания юридических лиц публичного права разновидностью юридического лица, возникает вопрос, не исключает ли такое признание публично-правовые образования из числа субъектов гражданского права? Однако, во-первых, ст. 124 ГК РФ так и называется: «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования – **субъекты гражданского права** (выделено мной – Л.Ч.). Во-вторых, п.1 ст. 124 ГК РФ говорит о том, что публично-правовые образования, перечисленные здесь, выступают в гражданских правоотношениях на равных началах с **иными** (выделено мной – Л.Ч) участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. Тем самым законодатель четко определил место публично-правовых образований как самостоятельного субъекта, наряду с лицами физическими и юридическими, а не в виде разновидности последних.

Организационно-правовые формы муниципальных предприятий и учреждений, за которыми закрепляется муниципальное имущество строго определен действующим законодательством. Так, Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ « О государственных и муниципальных унитарных

предприятиях»¹ (далее – Закон об унитарных предприятиях) предусматривает возможность создания публичным собственником унитарных предприятий, имущество за которыми закрепляется на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Муниципальные унитарные предприятия и учреждения не являются собственниками ни закрепленного за ними учреждением имущества, ни того, что было приобретено в процессе осуществления ими хозяйственной деятельности, а, как уже было сказано выше, обладают ограниченными вещными правами в виде хозяйственного ведения и оперативного управления.

Правовое регулирование деятельности унитарных предприятий началось с принятия Закона РСФСР от 25.12.1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности»², Закона РФ от 03.07.1991г. № 1531-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации"³, Указа Президента РФ от 23.05.1994 г. № 1003 "О реформе государственных предприятий"⁴.

Систематизированным и однородным указанное регулирование стало с момента вступления в силу части первой ГК РФ, которая закрепила правовой статус унитарных предприятий. За последнее время нормы гражданского законодательства претерпели серьезные изменения, в отдельные нормы ГК РФ были внесены соответствующие изменения с целью устранения противоречий между ним и Законом об унитарных предприятиях. Существенное значение для реформирования системы некоммерческих учреждений имеет Федеральный Закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»⁵ (далее – Закон об автономных учреждениях),

¹ О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федеральный закон от 14.11.2002. № 161-ФЗ // Собрание законодательства 02.12.2002. № 48, ст. 4746

² О предприятиях и предпринимательской деятельности: закон РСФСР от 25.12.1990 г. № 445 -1// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 27.12.1990. № 30. Ст.418 (утратил силу).

³ О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: закон РФ от 03.07.1991 № 1531-1 // Ведомости НД и ВС РСФСР, 04.07.1991 № 27, ст. 927. (утратил силу).

⁴ О реформе государственных предприятий: указ Президента РФ от 23.05.1994. № 1003 // Собрание законодательства РФ, 30.05.1994, № 5, Ст. 393. (утратил силу).

⁵ Об автономных учреждениях: федеральный закон от 03.11.2006. № 174-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 06.11.2006. № 45. Ст. 4626.

Федеральный закон от 03.11.2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений¹. Механизмы реализации положений, установленных ГК РФ заложены и в иных нормативно-правовых актах. Среди кодифицированных актов это БК РФ в части регулирования деятельности бюджетных учреждений. Правовое положение отдельных видов учреждений определено Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»², Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³, Федеральным законом от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»⁴, Федеральный Закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁵ и др. С 01 января 2011 г. вступил в действие Федеральный закон от 08.05.2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"⁶, который направлен на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление. Предполагается, что такая цель будет достигнута путем

¹ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений»: федеральный закон от 03.11.2006. № 175 // Собрание законодательства РФ. 06.11. 2006. № 45. Ст. 4627.

² Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч.1). ст.7598.

³ О некоммерческих организациях: федеральный Закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁴ О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

⁵ Об адвокатской деятельности: федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ 10.05. 2010. № 19. Ст. 2291.

создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения.

С 01 сентября 2014 Федеральным законом от 05.05.2014 № 99 - ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹ в гражданский оборот введено, установленное в ст. 65¹ ГК РФ деление юридических лиц на корпоративные и унитарные. Так, юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными, к числу которых в том числе, отнесены муниципальные унитарные предприятия и учреждения.

Немаловажное значение, даже с учетом новых правил, установленных главой 4 ГК РФ, имеют подзаконные нормативно-правовые акты, которые в большинстве своем посвящены типовым правилам и методическим рекомендациям в отношении предприятий и учреждений федерального уровня². В отношении учреждений, учитывая факт признания недействительным параграфа 5 главы 4 ГК РФ с 01.09. 2014 года, все же сложно переоценить значение судебной практики, в частности Постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 21"О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации"³, Постановления Пленума ВАС РФ от 19.04.2007 N 23"О внесении

¹ О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: федеральный закон от 05.05.2014 № 99 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. 12.05.2014. № 19. Ст. 2304.

² Например: Об утверждении методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на оказание федеральным автономным учреждением услуг (выполнение работ)": приказ Минобрнауки РФ от 03.06.2010 N 581// Вестник образования. 2010. № 17, сентябрь; Об утверждении примерного устава государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения: приказ Минэкономразвития РФ от 25.08.2005. № 205 // Российская газета. № 224, 07.10.2005.

³ О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 21// Вестник ВАС. 2006. № 8, август.

дополнения в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 года N 21 "О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации"¹, Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав"²(далее - Постановление № 10/22). Необходимо учитывать тот факт, что разъяснения по вопросам судебной практики применения законов арбитражными судами, данные Пленумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда Российской Федерации³.

Вместе с тем, Концепция развития законодательства о юридических лицах (далее - Концепция о юридических лицах) акцентирует внимание на ненужном дублировании специальными законами, регулирующими правовой статус юридических лиц, в том числе созданных на праве оперативного управления и хозяйственного ведения соответствующих положений ГК РФ⁴. Тем самым разработчики Концепции о юридических лицах подчеркнули основополагающую роль и значение ГК РФ как кодифицированного акта в вопросах правового регулирования юридических лиц для их оптимальной систематизации. Последняя в свою очередь представляется достижимой за счет сокращения общего количества действующих в этой сфере законов и

¹ О внесении дополнения в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 года N 21 "О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВАС РФ от 19.04.2007 N 23// Вестник ВАС. 2007. № 6, июнь.

² О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.04.2010 N 10, постановление Пленума ВАС РФ № 22 //Вестник ВАС. 2010. № 6, июнь.

³ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон « Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О верховном Суде Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 8 – ФКЗ // Собрание Законодательства РФ. 09.06.2014. № 23. Ст. 2921.

⁴ Концепция развития законодательства о юридических лицах //Вестник гражданского права. 2009. № 2.

упрощения самой регламентации при некотором увеличении норм ГК РФ, посвященным статусу юридических лиц, что и было сделано с 01.09.2014 г. И с таким совершенствованием бессмысленно спорить, поскольку наиболее детальная регламентация юридических лиц в рамках ГК РФ способна исключить регулирование одних и тех же вопросов о создании, деятельности, реорганизации и ликвидации юридических лиц различными нормативными правовыми актами, а значит устранить несоответствия, дублирование одних и тех же положений. Именно по такому пути пошел законодатель, устанавливая в ст. 50 закрытый перечень некоммерческих юридических лиц, в сравнении с ранее действующей редакцией данной нормы.

Согласно ст. 113 ГК РФ унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие имеет определяющее значение для самой природы юридического лица, хотя в юридической литературе данная классификация не редко подвергается критике¹, как правило, на том основании, что некоммерческие юридические лица, также как и коммерческие, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность. Для целей настоящей работы спор в отношении данной классификации имеет значение в части отнесения законодателем муниципальных предприятий к числу коммерческих, с чем категорически не согласен автор настоящей работы.

По нашему мнению, спорное деление вполне оправдано. Сущность юридического лица определяется через призму его участия в имущественных

¹ Так, объединяя научные подходы по вопросу разграничения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие, Серова О.А. называет данную классификацию ущербной и неэффективной, ссылаясь в том числе на нарушение законов формальной логики, которые запрещают использование отрицания в определении какого либо явления («некоммерческие»). См.: Серова О.А. Законодательство о юридических лицах: возможные пути совершенствования // Гражданское право. 2009. № 4. Мы не берем на себя смелость оспаривать законы формальной логики, однако науке гражданского права известен целый ряд конструкций, построенных именно таким образом: недействительные сделки (ст. 166 ГК РФ), незаключенный договор (п.1 ст. 555 ГК РФ, п. 1 ст. 654 ГК РФ, п. 3 ст. 812 ГК РФ. Исследование ученого представляется нам не завершенным, поскольку сам автор не предлагает какой-либо иной классификации, способной заменить существующую. Вряд ли можно считать решением вопроса отсутствие ответа или такое его решение, которое влечет за собой дополнительные вопросы.

отношениях. «Суть юридического лица заключается в придании статуса субъекта имущественных отношений таким объединениям в целях защиты частных прав и интересов, как его участников, так и третьих лиц, вступающих с ним в имущественные отношения, что обеспечивает стабильность гражданского оборота»¹. Обоснованность такого деления объясняется различием в намерениях учредителей юридического лица, а также связана с его правоспособностью. В этой связи, отнесение на сегодняшний день государственных и муниципальных предприятий к числу коммерческих представляется нам неоправданным и противоречащим тем целям, которые должен преследовать публичный собственник при осуществлении своего права.

Отсутствие деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие повлекло бы за собой возможность некоммерческих организаций осуществлять предпринимательскую деятельность на равных началах с коммерческими юридическими лицами, без ограничения ее целями своей деятельности и характером правоспособности. Другой вопрос в том, что критерии такого разграничения необходимо уточнить. Так, п. 1 ст. 50 ГК РФ устанавливает деление юридических лиц в зависимости от того, ставит ли организация извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности или нет. Представляется, что в отношении некоммерческих юридических лиц необходимо говорить не об извлечении прибыли, а о получении дохода, который в отличие от первого не является необходимой составляющей предпринимательской деятельности, как правило, не носит систематического характера и не зависит от непосредственной цели создания юридического лица. В рамках обсуждаемого положения следует говорить о дополнительной деятельности, необходимой для осуществления уставных целей и задач некоммерческого юридического лица, которая бы выступала как материальная основа для их реализации. Поэтому такой способ осуществления права муниципальной собственности как создание муниципальных предприятий и

¹ Михайленко О.В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 111.

учреждений не должен представлять собой одну из возможностей для хозяйствующих субъектов прикрываясь публичными нуждами осуществлять предпринимательскую деятельность, которая по определению своему направлена на систематическое извлечение прибыли. Участие данных юридических лиц в гражданском обороте обусловлено только лишь необходимостью обеспечить свою основную деятельность. Об этом неоднократно и настойчиво говорили многие ученые¹. 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 прав². 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 имуществом³.

Не будучи собственником муниципального имущества, унитарные предприятия участвуют в гражданском обороте, используя, таким образом,

¹ См., например, Суханов Е.А. Некоммерческие организации как юридические лица (Комментарий ГК РФ) // Хозяйство и право. 1998. № 4. С.9; Дозорцев В.А. Состояние и проблемы совершенствования законодательства о некоммерческих организациях: Материалы конференции «Юридические лица: итоги и перспективы кодификации и совершенствования законодательства» // Журнал российского права. 1998. № 1011. С. 41.

² Использование категории «предприятие» в наименовании юридического лица обусловлено историческими предпосылками. Согласно ст. 24 ГК РСФСР 1964² года к юридическим лицам относились государственные предприятия и иные государственные организации, состоящие на хозяйственном расчете и имеющие закрепленные за ними основные, оборотные средства и самостоятельный баланс. Действующий на тот период времени Закон РСФСР от 25 декабря 1990 года № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» предприятием называл самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный в порядке, установленном данным законом, для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. См.: О предприятиях и предпринимательской деятельности: закон РСФСР от 25.12. 1990 г. № 445 -1// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 27.12.1990. № 30. Ст.418 (утратил силу).

³ Грешников И.П. Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве. СПб.: Юридический центр "Пресс", 2002. С. 195.

чужое имущество, имущество собственника. Сказанное в принципе не позволяет распространить признак имущественной обособленности на такие организации, в силу чего их участие в гражданском обороте скорее является исключением и потому, по нашему мнению, должно быть минимизировано. По справедливому замечанию Е.А. Суханова, создание таких предприятий «представляет собой исключение, сохраненное законом на период становления рыночной экономики для государственных и муниципальных (публичных) собственников»¹.

Из содержания ст. 113 ГК РФ можно вычленить 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. В обоих случаях унитарное предприятие: характеризуется неделимостью имущества предприятия, которое не может быть распределено как по вкладам, долям учредителей, так и между работниками предприятия; обладает специальной правоспособностью; является коммерческой организацией; обладая имуществом в силу ограниченного вещного права, не является собственником как переданного ему имущества, так и того, что получает в результате собственной хозяйственной деятельности; создается исключительно публично-правыми образованиями; действует на основании устава; должно иметь полное фирменное наименование на русском языке и содержать слова «федеральное государственное предприятие», «государственное предприятие», «муниципальное предприятие», а также указание на собственника его имущества - Российскую Федерацию, субъекта Российской Федерации, муниципальное образование; несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом: как тем, что получил от собственника, так и тем, что было приобретено в процессе

¹ Гражданское право. Учебник. Том 1. Издание 3-е, перераб. и доп. / Под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер. 2008. С. 157.

осуществления своей деятельности и не несет ответственности по обязательствам собственника; находится в зависимом от собственника положении, поскольку последний определяет цели, предмет и виды деятельности, назначает на должность руководителя предприятия, принимает решение о ликвидации и реорганизации, утверждает устав и вносит в него изменения и др.

Несмотря на то, что ст. 20 Закона об унитарных предприятиях, называется «права собственника.....», определение цели, предмета и видов деятельности унитарного предприятия становится обязанностью собственника, неисполнение которой делает невозможной государственную регистрацию таких предприятий, поскольку их устав в обязательном порядке должен содержать сведения о предмете, целях и видах деятельности.

Моментом возникновения ограниченного вещного права на недвижимое имущество становится момент его государственной регистрации. В силу чего, одного лишь распоряжения или иного административного акта о передаче муниципального имущества унитарному предприятию, недостаточно. То же касается и порядка прекращения исследуемых ограниченных вещных прав. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 21.07.1997 N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"¹ государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Так, в Постановлении ФАС Уральского округа от 12.05.2011 N Ф09-4649/10-С6 по делу N А34-8599/2009 суд указал на то, что право хозяйственного ведения на объекты недвижимого имущества возникает с момента его государственной регистрации. Собственник настаивал на правомерности изъятия муниципального имущества унитарного предприятия на основании распоряжения исполнительного органа местного самоуправления и исходил из убеждения о том, что право хозяйственного ведения с момента передачи его собственнику на основании

¹ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, № 30, ст. 3594.

такого административного акта прекращается. Данные аргументы суд счел юридически безразличными, поскольку установил, что право хозяйственного ведения на спорные объекты недвижимого имущества в установленном порядке не зарегистрировано¹.

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 А81-2433/2009 суд признал обязанность собственника возместить расходы муниципальному унитарному предприятию, произведенные им в рамках целевой программы "Комплексная целевая программа по развитию телепроизводства и телевидения на территории муниципального образования Тазовский район"² 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

¹ Постановление ФАС Уральского округа от 12.05.2011 N Ф09-4649/10-С6 по делу N А34-8599/2009 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

² 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».

качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества или товарищества недвижимого имущества предприятия, а также распоряжения им иным способом. 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 должника¹. 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..», 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 согласия собственника. При этом не маловажно, что утверждает устав предприятия собственник, что позволяет ему расширять такой перечень.

Кроме того, ст. 23 Закона об унитарных предприятиях обязывает унитарное предприятие получить согласие собственника на совершение так называемых крупных сделок, под которыми данная норма понимает одну или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо либо косвенно имущества, стоимость которого составляет более десяти процентов уставного фонда унитарного предприятия (первый критерий) или более чем в 50 тысяч раз

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 26.09.2008 г. N А12-18186/07-С43// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда (второй критерий). При этом, стоимость отчуждаемого имущества определяется на основании данных бухгалтерского учета, а стоимость приобретаемого - на основании цены предложения такого имущества. В данном случае при возникновении спора в основном достаточно доказать, что согласие собственника получено¹ и сделка направлена на отчуждение² или приобретение имущества.

Как видно, стоимость крупной сделки для муниципальных унитарных предприятий определяется исходя из соотношения ее стоимости с размером уставного фонда унитарного предприятия. Использование в ст. 23 Закона об унитарных предприятиях разделительного союза «или» позволяет нам признавать крупной сделку при наличии любого из указанных здесь критериев. Однако, данные критерии совершенно несоразмерны друг другу. В первом случае, для муниципального унитарного предприятия эта сумма равна 10 000 рублей, во втором, это 5000 000 рублей. Возможно, законодатель таким образом сформулировал норму, рассчитывая ее применение на казенные предприятия, у которых не формируется уставный фонд, поэтому размер крупной сделки для них должен определяться как превышающий более, чем в 50 тыс. раз МРОТ (второй критерий). Тогда для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения этот размер будет определяться

¹ Так, в постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 15.04.2011 по делу N A28-15530/2009 суд приходит к выводу о признании недействительным дополнительного соглашения к договору займа, заключенного заемщиком, унитарным предприятием с займодавцем, обществом с ограниченной ответственностью, поскольку оспариваемое соглашение относится к категории крупных сделок, которое совершено без согласия собственника имущества. См.: постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15.04.2011 по делу N A28-15530/2009 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

² В постановлении ФАС Северо-Западного округа от 17.08.2007 и последующем Определении ВАС РФ от 28.12.2007г. № 16750/07 предметом рассмотрения явилось требование муниципального унитарного предприятия о признании недействительным договора аренды, который, по мнению предприятия не соответствует требованиям ст. 23 Закона об унитарных предприятиях, как заключенный без согласия собственника. Однако, суд обратил внимание предприятия на то, что правила данной нормы распространяются на сделки, направленные на приобретение, отчуждение или возможность отчуждения муниципального имущества. В оспариваемом договоре аренды, заключенном унитарным предприятием в процессе хозяйственной деятельности и для осуществления предусмотренных уставом целей, оно являлось арендатором и никакого имущества не отчуждало. См.: постановление ФАС Северо-Западного округа от 17.08.2007 по делу N A05-13029/2006-30// СПС Консультант Плюс; Определение ВАС РФ от 28.12.2007г. № 16750/07// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

как 10 процентов от размера уставного капитала (первый критерий). Но это всего лишь наше, субъективное толкование обсуждаемой нормы. Так, В.А. Вайпан предлагает второй критерий применять «в случаях, когда уставный фонд предприятия **намного** (выделено мной – Л.Ч.) превышает минимальный размер, установленный Законом, а также в отношении сделок, совершаемых казенными предприятиями»¹. При этом, насколько, «намного» ученый не поясняет, поэтому, полагаем, что подобное толкование не способно внести ясности, а приведет к еще большей путанице. Н.В. Ласкина² предлагает использовать в отношении сделок, совершенных унитарными предприятиями, обладающими правом хозяйственного первого критерий, в отношении сделок казенных предприятий – второй. Поскольку уставный фонд формируется применительно к исследуемым здесь юридическим лицам только для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, но не для казенных предприятий, а также исходя из недопустимости неоднозначного толкования п. 1 ст. 23 Закона об унитарных предприятиях, предлагаем дополнить содержащееся здесь правило после слов «минимальный размер оплаты труда» словами «в отношении казенных предприятий». Сказанное позволит однозначно толковать содержание данной нормы, что в конечном итоге приведет к необходимому единообразию судебной практики. Однако, даже в этом случае говорить о том, что предприятие совершает крупную сделку в смысле ее стоимостного выражения, на наш взгляд, сложно. Согласно ст. 12 Закона об унитарных предприятиях размер уставного фонда муниципального предприятия должен составлять не менее чем 1 000 МРОТ. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2000 г. N 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»³ с 1 января 2001 г. для гражданско-

¹ Постатейный комментарий к Федеральному закону "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ" /Под ред. В.А. Вайпана, -М.: «Юстицинформ», 2003. С. 61

² Комментарий к Федеральному закону от 14.11.2002 N 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» / Под ред. Н.В. Ласкиной / Подготовлен для системы Консультант Плюс. 2008 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

³ О минимальном размере оплаты труда: федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 26.06.2000. № 26. Ст. 2729.

правовых обязательств базовый МРОТ установлен в размере 100 рублей. Исходя из этого, минимальный уставный фонд муниципального предприятия будет равен 100 000 рублей. Крупной сделкой будет являться сделка в отношении имущества, стоимость которого составляет более 10 процентов уставного фонда, то есть превышает 10 000 рублей. Особенно с учетом того, что указанные предприятия относятся к категории коммерческих, такие сделки сложно назвать «крупными». Более того, низкая стоимость позволяет рассматривать их как еще одно ограничение хозяйственной деятельности унитарных предприятий.

Противоречивость судебной практики проявляется также в вопросе о необходимости получения согласия собственника на совершение крупной сделки. Преобладающим является формальный подход: указанные выше два критерия, наличие которых требует согласия собственника¹. Однако, в ряде случаев суды исходят из того, что согласие собственника на совершение крупной сделки не требуется, если ее совершение является производственно-хозяйственной деятельностью предприятия², что на наш взгляд противоречит требованиям, установленным для совершения унитарными предприятиями подобных сделок.

Еще с большей неопределенностью можно говорить о «взаимосвязанных» между собой сделках, упомянутых в ст. 23 Закона об унитарных предприятиях, поскольку нигде далее по тексту закона нет указания на то, что следует понимать под взаимосвязанностью. О совершении взаимосвязанных сделок упоминают ст. 46 Федерального закона от 08.02. 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»³, а также ст. 78 Федерального

¹ См., например, постановление ФАС Северо-Западного округа от 19.11.2010 г. № Ф07-10177/10, постановление ФАС Поволжского округа от 13.12.2012 г. № Ф06-9526/12 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

² См., например, постановление ФАС Уральского округа от 26.06.2012 г. № Ф09-4787/12 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

³ Об обществах с ограниченной ответственностью: федеральный закон от 08.02. 1998 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 16.02.1998. № 7. Ст. 785.

закона от 26.12.1995г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹, однако критериев отнесения сделок к взаимосвязанным они также не называют. Сказанное требует анализа судебной практики, которая в конечном итоге должна выработать единообразное представление о признаках взаимосвязанных сделок. Так, в постановлении Президиума ВАС РФ от 15.02.2005 N 12856/04 по делу N А45-14140/03-КГ28/413, А45-14141/03-КГ28/414, А45-14142/03-КГ28/415² суд не признал критерии, положенные судебными инстанциями в обоснование взаимосвязанности указанных сделок, как то: совершение сделок в ограниченный период времени, сходный характер обязательств и один и тот же кредитор. В Постановлении ФАС Уральского округа от 26.11.2003 N Ф09-3396/03-ГК по делу N А76-4908/03 суд пришел к выводу об отсутствии взаимосвязи между отдельными сделками по признакам их заключения между одними и теми же лицами, в ограниченный отрезок времени, идентичности обстоятельств совершения сделки. По мнению суда, указанные признаки в своей совокупности не свидетельствуют о намерении участников сделки заключить взаимосвязанные сделки. Напротив, Постановлением Президиума ВАС РФ от 01.03.2011 N 14871/10 по делу N А51-1888/2007³ 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. Доктрина единого подхода также

¹ Об акционерных обществах: федеральный закон от 26.12.1995, № 208-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 1.

² Постановление Президиума ВАС РФ от 15.02.2005 N 12856/04 по делу N А45-14140/03-КГ28/413, А45-14141/03-КГ28/414, А45-14142/03-КГ28/415 // Вестник ВАС РФ. 2005., № 6.

³ 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».

не выработала. Встречаются высказывания о том, что различие правовой природы договоров не свидетельствует об их взаимосвязанности¹. Однако, представим себе ситуацию, при которой унитарное предприятие приобретает, например, линию по розливу молока. При этом, часть оборудования предприятие покупает, а часть получает по договору аренды. Оба договора обладают, бесспорно, различной правовой природой. Вместе с тем, конечная цель их заключения одна и та же: обеспечение производства по розливу молока. В силу чего, нам представляется, что решение о признании отдельных сделок взаимосвязанными должно приниматься судами в каждом конкретном случае, с учетом обстоятельств дела. При этом, в качестве ориентира должен, на наш взгляд, служить признак использования муниципального имущества для достижения одной и той же хозяйственной цели унитарного предприятия.

Судебная практика позволяет также сделать вывод о том, что, последующее одобрение сделки унитарного предприятия собственником, рассматривается судами как получение его согласия². 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 Волго-Вятского округа в своем Постановлении от 15.04.2011 исходил из признания совершенных муниципальным унитарным предприятием сделок, направленных на отчуждение муниципального имущества собственнику, недействительными³ 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,

¹ Комментарий к федеральному закону «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» / Под ред. Басангова Д.А., Шайдунова С.А. М.: «Деловой ми», 2009. С. 57.

² Так, ФАС Дальневосточного округа вынес постановление, которым признал одобрение совершенной сделки согласием собственника. См.: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 16.03.2011 N Ф03-706/2011 по делу N А51-23412/2009//СПС Консультант плюс, а также постановление ФАС Дальневосточного округа от 14.03.2011 N Ф03-623/2011 по делу N А73-5418/2010 // Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс»

³ 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».

который прямо обязывает предприятие распоряжаться своим имуществом только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом. Аналогичное разъяснение содержится и в Постановлении № 10/22, согласно п.10 которого сделки, в результате которых предприятие лишено возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены его уставом, являются ничтожными независимо от их совершения с согласия собственника.

Абз.3п.5 Постановления № 10/22 прямо указывает на то, что собственник, передав во владение унитарному предприятию имущество, не вправе распоряжаться таким имуществом независимо от наличия или отсутствия согласия такого предприятия. Значение указанного постановления трудно переоценить не только для теоретического осмысления его отдельных положений, но и для единообразия правоприменительной практики, которая данным качеством не обладала¹, равно как и теория². Указанное постановление внесло ясность в решение вопроса о том, необходимо ли согласие унитарного предприятия на отчуждение имущества собственником, если это имущество передано предприятию на соответствующих правах, поскольку из содержания ст. 209 ГК РФ и ст. ст. 294-295 ГК РФ видно, что правом распоряжения обладает и собственник, и унитарное предприятие, как носитель вторичного права. Ст. 209 ГК РФ не ограничивает права собственника согласием иных лиц, да и не может ограничивать, ущемляя его свободу, что противоречило бы самой природе права собственности. Однако, статус самостоятельного субъекта права для унитарного

¹ Так, Постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 10.05.2011г. по делу N А29-4098/2010 суд указал на то, что поскольку в ст. 295 ГГ РФ не предусмотрено иное, собственник, передав в хозяйственное ведение унитарному предприятию имущество, не вправе им распоряжаться. См.: Постановления ФАС Волго-Вятского округа от 10.05.2011 по делу N А29-4098/2010// СПС Консультант плюс. Напротив, Постановлением ФАС Северо-Западного округа от 06.04.1999 г. по делу № А56-22089/98 суд приходит к выводу о том, что собственник вправе распоряжаться имуществом учреждения (здесь мы говорим о праве оперативного управления, однако для целей нашего сравнения это не имеет принципиального значения) при наличии его согласия. См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 06.04.1999 г. по делу № А56-22089/98// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

² По мнению Д.В. Петрова собственник имущества унитарного предприятия вправе им распоряжаться с согласия субъектов хозяйственного ведения и оперативного управления. См.: Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. С.219. Или Чубаров В.В. утверждает, что собственник не вправе передавать имущество, находящееся в хозяйственном ведении унитарного предприятия в аренду. См.: Чубаров В.В. Комментарий к гражданскому кодексу РФ. Часть первая. Изд. 3-е, перераб., испр., доп. М.: «ИНФРА-М». 2005. С. 332.

предприятия позволял поставить вопрос о том, что игнорирование его согласия означает нарушение принадлежащих ему прав и законных интересов. Законодательное признание права хозяйственного ведения и права оперативного управления неминуемо влечет за собой ограничение свободы собственника правами субъектов указанных вещных прав, которые вправе согласно ст. 9 ГК РФ по своему усмотрению осуществлять принадлежащие им права.

Напротив, анализ судебной практики демонстрирует завидное постоянство, с которым собственники, руководствуясь известной свободой в своих действиях, изымали имущество у предприятий¹, не смотря на тот факт, что суды неоднократно указывали на неправомерность таких действий².

Согласно п.1 ст. 17 Закона об унитарных предприятиях собственник имущества муниципального предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, имеет право на получение части прибыли от использования такого имущества. Автором настоящей работы отмечается большая распространенность в судебной практике споров: а) связанных с признанием недействительными решений налогового органа в части доначисления налога на прибыль и привлечения к ответственности унитарных предприятий, поскольку последние не получали доход, например, от сдачи муниципального имущества в аренду, соответственно, у таких предприятий отсутствовал объект налогообложения³; б) связанных с решением вопроса о том, о получении какой части прибыли идет речь в п.1 ст. 17 названного закона. Дело в том, что п. 2 ст. 17 Закона об унитарных

¹ Осуществляется такое изъятие на основании административно акта, как правило, в виде распоряжения главы города или приказа исполнительного органа местного самоуправления, например, Департамента экономического развития и управления муниципальным имуществом администрации города Так, право хозяйственного ведения муниципального унитарного предприятия, по мнению главы города Воронежа, было прекращено на основании его распоряжения. См.: Постановление ФАС Центрального округа от 26.04.2011 по делу N А14-4804/2010/123/34// СПС Консультант Плюс; Постановление ФАС Уральского округа от 12.05.2011 N Ф09-4649/10-С6 по делу N А34-8599/2009 // СПС Консультант Плюс; Постановление ФАС Центрального округа от 26.04.2011 по делу N А14-4804/2010/123/34// Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

² Постановление ФАС Центрального округа от 26.04.2011 по делу N А14-4804/2010/123/34; Постановление ФАС Уральского округа от 12.05.2011 N Ф09-4649/10-С6 по делу N А34-8599/2009 // СПС Консультант Плюс.

³ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 14.05.2008 N А33-6482/07-Ф02-1961/08 по делу N А33-6482/07//СПС Консультант; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 29.01.2010 N Ф03-7748/2009 по делу N А37-532/2009 // Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

предприятиях предоставляет право органам местного самоуправления определять порядок, размер и сроки перечисления прибыли. Осложняет разрешение данного вопроса судебная практика, которую в этой части нельзя назвать единообразной. Так, Верховный Суд РФ своим Определением от 14 марта 2007 г. N 29-Г07-1 указал, что "в соответствующий бюджет может перечисляться лишь часть прибыли унитарных предприятий, которая остается после уплаты всех предусмотренных законом налогов и сборов, связанных с реализацией предприятием имущества»¹. Вместе с тем, из Постановления ФАС Западно - Сибирского округа от 19.03.2010 по делу N А45-7309/2008², например, видно, что заявитель кассационной жалобы настаивает на незаконности перечисления арендной платы в полном объеме в соответствующий бюджет, поскольку такой порядок противоречит нормам ст. 295 ГК РФ и ст. 17 Закона об унитарных предприятиях. Однако, суд пришел к выводу о том, что перечисление всей суммы арендных платежей собственнику имущества не противоречит нормам действующего законодательства.

На наш взгляд, диаметрально противоположное решение данного вопроса становится возможным благодаря неправильному толкованию соответствующих норм права, и неоправданного отождествления понятий «прибыль» и «доход». Общим для большинства судебных решений является ссылка на ст. 42 БК РФ, согласно которой к доходам бюджетов муниципальных образований относятся, в том числе, доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование муниципального имущества. То есть, доходы от использования муниципального имущества включают в себя доходы в виде арендной платы в числе прочих доходов. При этом, абз. 7 ст. 42 БК РФ относит к доходам муниципальных образований «в числе прочих» часть прибыли унитарных предприятий, которая остается у них после уплаты налогов

¹ Об оставлении без изменения решения Пензенского областного суда от 13.12.2006, которым удовлетворено заявление о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим абз. 4 п. 3 ст. 16 Закона Пензенской области "Об управлении собственностью Пензенской области" от 08.07.2002 N 375-ЗПО: Определение Верховного Суда РФ от 14.03.2007 N 29-Г07-1// СПС Консультант Плюс.

² ФАС Западно - Сибирского округа от 19.03.2010 по делу N А45-7309/2008// СПС Консультант Плюс.

и иных обязательных платежей. Как видно, речь идет не о доходах, а о прибыли, и не о всей прибыли, а лишь о ее части. Таким образом, толкование ст. 42 БК РФ в сопоставлении со ст. 215, 294, 295 ГК РФ позволяет сделать следующий вывод. 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 предприятий. 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 предприятия. Соответственно, оставшаяся часть сохраняется за предприятием. Те отношения, которые возникают между собственником и унитарным предприятием по поводу пользования имуществом 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. После вычета из полученных доходов всех расходов, в том числе налоговых платежей, часть прибыли в размере, определенном органами местного самоуправления в силу ст. 17 Закона об унитарных предприятиях, передаются собственнику. В силу чего, требования собственника о перечислении ему доходов унитарного предприятия в полном объеме следует рассматривать как

неправомерные и не обоснованные.

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 имущества. 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. Согласно Федеральному закону от 28.12.2013 № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ муниципальные казенные предприятия создаются, в том числе, если преобладающая или значительная часть производимой ими продукции, выполняемой работы, оказываемых услуг предназначены для обеспечения муниципальных нужд. Думается, это лишний раз доказывает их зависимый от собственника характер. Об этом же свидетельствует необходимость для него получать согласие учредителя всякий раз при совершении сделок, связанных с распоряжением имущества. Исключением

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2013 № 396-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 30.12.2013. № 52 (часть 1), ст.6961.

являются лишь те действия, которые направлены на реализацию произведенной им продукции. Закон позволяет казенным предприятиям осуществлять распоряжение посредством реализации произведенной им продукции, поскольку в случае напротив, приобретения имущества, его необходимо оплатить, то есть предприятию нужно будет распорядиться деньгами муниципального образования, что в свою очередь потребует согласия собственника. Все остальные сделки муниципальное казенное предприятие совершает с согласия собственника как в отношении недвижимого, так и движимого имущества.

Осуществляя право муниципальной собственности, муниципальные образования в отношении имущества казенных предприятий вправе, помимо перечисленных выше прав собственника, с 01.01.2014 г. доводить до предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения муниципальных нужд. Собственник вправе также изъять излишнее, используемое не по назначению или не используемое имущество¹. С учетом положений п. 2 ст. 296 и п. 3 ст. 299 ГК РФ изъятие излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества допускается только в отношении имущества, закрепленного за казенным предприятием или учреждением на праве оперативного управления. При этом, Пленум Верховного Суда РФ и Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в своем совместном постановлении «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»² от 01.07.1996 г. указали на то, что бремя доказывания наличия обстоятельств, являющихся основанием для изъятия либо иного распоряжения имуществом, закрепленным за казенным предприятием или учреждением на праве оперативного управления, возложено на соответствующий управомоченный собственником

¹Так, например, в своем постановлении Федеральный Арбитражный Суд Волго-Вятского круга от 15.04.2011 по делу № А39-3258/2010 подчеркнул, что независимо от намерений собственника ни ГК РФ, ни Закон об унитарных предприятиях не предоставляют собственнику имущества унитарного предприятия, образованного на праве хозяйственного ведения, права изымать у него имущество. См.: 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».

² О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума ВС РФ № 6 и ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 // Вестник ВАС РФ.1996.№ 9.

орган. Более того, необходимо учитывать тот факт, что все перечисленные выше действия являются правом собственника, а не его обязанностью и даже при наличии соответствующих оснований для изъятия, собственник вправе не осуществлять данные действия.

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 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 управления¹. Впоследствии Закон об унитарных предприятиях дополнил

¹ Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 1995 г. N 439 была утверждена "Программа Правительства РФ "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 гг.", которая указывала на необходимость поэтапно отказаться от применения права хозяйственного ведения путем преобразования в 1995 - 1997 годах унитарных государственных предприятий, основанных на этом праве, в акционерные общества, большая или меньшая часть капитала которых может сохраняться в руках государства. См.: Программа Правительства РФ "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 гг.", утв. Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 1995 г. № 439 « О Программе Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 гг. // Собрание законодательства РФ.1995. № 21. Ст. 1966.

перечень тех сделок для унитарного предприятия, на совершение которых требуется согласие собственника, оставив его фактически открытым¹.

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 которых это юридическое лицо и создается. Теоретически обоснованная необходимость уменьшения числа организаций несобственников 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

¹ 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. Существование унитарных предприятий на праве оперативного управления позволяет муниципальному образованию как собственнику контролировать использование муниципального имущества согласно его назначению, не допуская в его составе излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению, что в конечном итоге способствует полноценному осуществлению права муниципальной собственности и не нарушает те пределы, которые установлены для публично-правового статуса муниципального образования как участника имущественных отношений.

Основанные на праве оперативного управления муниципальные учреждения обладают иной правовой природой, поскольку относятся законодателем к числу некоммерческих юридических лиц, не являющихся профессиональными участниками имущественных отношений. Впервые понятие учреждения было использовано немецким цивилистом Штифтунгом¹. Русский ученый С.Н. Братусь обозначил присущие учреждениям признаки, которые сегодня, в числе прочих нашли свое отражение в действующем законодательстве. В настоящее время основы правового положения учреждений определены ст. 123²¹ ГК РФ, согласно которой учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера. Из приведенного определения видно, что учреждение: относится к категории унитарных юридических лиц; создается собственником; осуществляет функции некоммерческого характера; является некоммерческой организацией. Согласно п.2 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях"², некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных,

¹ Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях.- СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. - С. 183.

² О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ //Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

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. Таким образом, 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.

Пристальное внимание ученых к учреждениям за последние годы было вызвано, прежде всего, принятием Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», который предусмотрел создание нового типа государственных и муниципальных учреждений, - автономных учреждений¹. Вслед за ним Федеральный закон от 03.11.2006 N 175-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с

¹ См., например, А.А. Останин Сравнительная характеристика типов государственных (муниципальных) учреждений // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 63-67; Ахметьянова З.А. О правовом режиме имущества учреждений // Безопасность бизнеса. 2011. № 3. С. 14-17.

принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях", а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений"¹, разделил все государственные и муниципальные учреждения на бюджетные и автономные. В свою очередь, Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»² (далее – Закон № 83) разделил государственные и муниципальные учреждения на отдельные типы: автономные, бюджетные и казенные, а также внес изменения в целый ряд нормативно-правовых актов. Подобного рода типизация стала возможной благодаря введению Законом № 83 нового типа учреждений – казенных учреждений, а также изменению правового положения ранее существующих бюджетных учреждений. В отношении же автономных учреждений, Закон № 83 лишь уточнил их правовое положение. Система бюджетных учреждений до принятия указанного закона была построена по такому принципу, когда собственник фактически содержал учреждения путем сметного финансирования. При этом, законодатель не устанавливал четкого правового режима для тех доходов, которые извлекали учреждения от разрешенной законом деятельности.

Обозначенное реформирование законодательства преследовало цель «перевести значительную часть бюджетных учреждений со сметного принципа финансирования на формирование государственных заданий с обеспечением финансирования за счет субсидий, в том числе на основе преобразований бюджетных учреждений в автономные»³. Таким образом, законодатель пошел

¹ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях", а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений: федеральный закон от 03.11.2006 // Собрание законодательства РФ, 06.11.2006. № 45. Ст. 4627.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 10.05.2010. № 19. ст. 2291.

³ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

по пути расширения возможностей для публичного собственника в осуществлении принадлежащего ему права собственности посредством выделения в рамках учреждений отдельных типов, в основном, в зависимости от того, каким объемом прав будет обладать собственник в отношении имущества таких юридических лиц.

Порядок, в соответствии с которым принимается решение о создании муниципальных казенных и бюджетных учреждений должен быть регламентирован специальными правовыми актами, которые на сегодняшний день активно разрабатываются и принимаются муниципальными образованиями¹.

Действия учреждений, выражают собой действия самого собственника, то есть муниципального образования, что позволяет говорить об их возможности создавать другие учреждения. Так, бюджетные учреждения согласно п. 4 ст. 24 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» вправе с согласия собственника передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежные средства и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества. Указанное правило не распространяется на казенные учреждения, они правом быть учредителем юридического лица не обладают.

Закон № 83 существенно изменил правовой статус бюджетных

¹Так, постановлением администрации города Иркутска от 08.12. 2010 г. N 031-06-3021/10 "О муниципальных учреждениях города Иркутска" были утверждены порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации муниципальных учреждений, а также утверждения уставов муниципальных учреждений и внесения в них изменений. См.: О муниципальных учреждениях города Иркутска: постановление администрации города Иркутска от 8 декабря 2010 г, N 031-06-3021/10 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс» Региональный выпуск. Также, постановление администрации саткинского муниципального района челябинской области о 25.05. 2011 № 855 «Об утверждении типового устава муниципального бюджетного учреждения и муниципального казенного учреждения» // Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

учреждений, сохранив лишь сам термин и дал легальное определение этого типа учреждений. Бюджетным учреждением с 1 января 2011 г. признается некоммерческая организация, созданная публичным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

В отличие от казенного учреждения, собственник имущества бюджетного не несет субсидиарной ответственности по его обязательствам. Отсутствие субсидиарной ответственности было установлено Законом № 83, который тем самым расширил имущественную ответственность самого бюджетного учреждения: последние отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом, в отличие от прежнего правила, ограничивающего ответственность денежными средствами учреждения. Исключение составляют особо ценное движимое имущество, закрепленное за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенное бюджетным учреждением за счет выделенных собственником средств, а также недвижимое имущество. Однако, по обязательствам, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества бюджетного учреждения, субсидиарную ответственность несет собственник. Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества»¹ предоставляет право местной администрации устанавливать порядок определения особо ценного движимого имущества в отношении данных учреждений. Указанное постановление, определяя

¹О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества: постановление Правительства РФ // Собрание законодательства, 02.08 2010, № 31, Ст. 4237.

категорию особо ценного движимого имущества, исходит из его стоимостного выражения, то есть имущественной ценности, степени необходимости данного имущества для возможности осуществления учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности и специального режима отчуждения. Так, балансовая стоимость особо ценного движимого имущества должна превышать размер, установленный нормативным правовым актом местной администрации в интервале от 50 тыс. рублей до 200 тыс. рублей либо органами местного самоуправления, осуществляющими функции и полномочия учредителя, с соблюдением указанных выше ограничений. Также особо ценным движимым имуществом является то, без которого осуществление учреждением основных видов его деятельности будет существенно затруднено. В этой части нам также представляется не удачным использование законодателем оценочной категории «существенно затруднено» с учетом того, что речь идет о пределах распоряжения учреждением муниципальным имуществом. И, наконец, к особо ценному относится имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации¹.

Полагаем, что с учетом неопределенности того, что следует понимать под особо ценным движимым имуществом в части отнесения к этой категории того имущества, без которого осуществление бюджетным учреждением уставной деятельности будет «существенно затруднено», удовлетворить свои требования кредиторы смогут лишь за счет денежных средств учреждения. Однако, дефицит бюджетных средств, скорее всего, приведет к невозможности погашения задолженности перед кредиторами и в этой части. В свою очередь, неисполнение бюджетным учреждением принятых на себя обязательств в конечном итоге повлечет невозможность для него осуществлять уставную деятельность.

¹ в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда.

На несоответствие правила об исключении субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного учреждения целям его создания указывал С.А. Денисов¹, который, анализируя работу С.Н. Братуся² пришел к выводу о том, что в сравнении с командно-административной системой в условиях рыночных отношений кредиторы бюджетного учреждения несут большой риск неудовлетворения своих требований.

Нам представляется данный вывод вполне оправданным. Стремление законодателя поставить бюджетные учреждения как несобственников принадлежащего им имущества в один ряд с юридическими лицами, собственниками своего имущества, освободив первых от субсидиарной ответственности учредителя, в конечном итоге приведет к ущемлению прав кредиторов такого учреждения. Субсидиарная ответственность собственника бюджетного учреждения служила своеобразной гарантией прав для его контрагентов, чего нельзя сказать сегодня с учетом изменений, внесенных Законом № 83. Вместе с тем, видится прогрессивным установленное с 05.05.2014 года новое требование в отношении имущества некоммерческих организаций, осуществляющих, в том числе, предпринимательскую деятельность в соответствии с п. 4 ст. 50 ГК РФ. Такого рода некоммерческие юридические лица с 01.01.2015 года (для тех, что были созданы до 05.05.2014 г.) должны иметь достаточное для осуществления приносящей доход деятельности, имущество рыночной стоимостью не менее минимального размера уставного капитала, предусмотренного для Обществ с ограниченной ответственностью (10 000 рублей). Указанное требование не распространяется на казенные учреждения.

За всеми типами учреждений имущество закрепляется на праве оперативного управления, однако, нельзя не отметить тот факт, что права

¹ Денисов С.А. Гражданская ответственность бюджетного учреждения // Основные проблемы частного права: Сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского / Отв. ред. В.В. Витрянский и Е.А.Суханов. М.: Статут, 2010. С. 101.

² Братусь С.Н. Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР / Отв.ред. С.Н. Братусь, О.Н. Садилов, М., 1982. С.62.

бюджетных и автономных учреждений по распоряжению имуществом значительно шире, чем у казенных учреждений. Так, бюджетные учреждения вправе самостоятельно распоряжаться закрепленным за ними имуществом, за исключением упомянутой выше категории имущества.

Законодатель предоставил право бюджетному учреждению осуществлять приносящую доходы деятельность. При этом полученные доходы, равно как и приобретенное на эти доходы имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. Однако, также как и в отношении унитарных предприятий, собственник сохраняет за собой право давать согласие на совершение бюджетным учреждением крупной сделки с корреспондирующей этому праву обязанностью учреждения получать такое согласие. Цена крупной сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого в силу такой сделки имущества должна превышать 10 процентов балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, если уставом не предусмотрен меньший размер. Однако, бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Свою деятельность бюджетное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями собственника, отказаться от которых оно не имеет права. Для собственника задание является своеобразным инструментом управления и основанием для финансового обеспечения деятельности учреждения, поскольку на выполнение задания собственника выделяются субсидии из соответствующего бюджета. Право собственника выдавать подобные задания учреждению принципиально отличает последних от прочих юридических лиц, в том числе некоммерческих, становится своеобразным ориентиром в осуществлении права оперативного управления, поскольку устанавливает границы, в рамках которых бюджетное учреждение реализует право муниципальной собственности. В целях реализации задания муниципального образования, последнее принимает на себя обязательство нести расходы по его

выполнению¹.

Размер субсидии также связан с объемом оказываемых учреждением услуг, в силу чего учреждение должно быть заинтересованным в увеличении этого объема, а также спроса на услуги за счет повышения их качества. Перечень предоставляемых муниципальными учреждениями услуг утверждается на местном уровне. Так, решением Думы муниципального образования «Усть-Илимский район» от 29.12.2011 № 15/7 «Об утверждении Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг Администрацией муниципального образования «Усть-Илимский район» и муниципальными учреждениями муниципального образования «Усть-Илимский район» и Порядка определения размера платы за их оказание»² утвержден перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг, а также порядок определения размера платы за оказание данных услуг.

Согласно абз.2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ помимо субсидий на оказание услуг бюджетным и автономным учреждениям могут быть предоставлены субсидии на иные цели. Примером таких субсидий могут являться гранты, субсидии на капитальный ремонт имущества, закрепленного за бюджетными и автономными учреждениями, субсидии на погашение кредиторской задолженности этих учреждений.³ Таким образом, отсутствие субсидиарной ответственности в силу действующего законодательства не препятствует

¹Так, в соответствии с п. 6 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» финансовое обеспечение выполнения муниципального задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

²Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг Администрацией муниципального образования «Усть-Илимский район» и муниципальными учреждениями муниципального образования «Усть-Илимский район» и порядка определения размера платы за их оказание: решение Думы муниципального образования «Усть-Илимский район» от 29.12.2011 № 15/7 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

³ Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений // Администратор образования. 2011. август. N 16.

намерению собственника оказывать помощь учреждениям в части его расчетов с кредиторами. Кроме этого, бюджетным и автономным учреждениям могут предоставляться бюджетные инвестиции на приобретение необходимого оборудования, его реконструкцию или строительство каких-либо новых объектов. Федеральным законом от 28.12.2013 № 418-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ введены новые правила для бюджетных и автономных учреждений в отношении предоставления субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства муниципальной собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в муниципальную собственность.

Наконец, финансирование осуществляется и в порядке, устанавливаемом уполномоченным органом публичного образования при осуществлении учреждением полномочий органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме. Так, Постановлением администрации города Иркутска от 08.12.2010 № 031-06-3026/10 «О порядке осуществления муниципальным бюджетным учреждением города Иркутска полномочий органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их исполнения»² устанавливается порядок исполнения бюджетным учреждением публичных обязательств от имени администрации города Иркутска на основании платежных документов, предоставленных им в комитет по бюджетной политике и финансам администрации города Иркутска.

¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2013 № 418-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 30.12.2013. № 52 (часть 1). Ст. 6983.

² О порядке осуществления муниципальным бюджетным учреждением города Иркутска полномочий органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их исполнения: постановление администрации города Иркутска от 08.12.2010 № 031-06-3026/10// Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

Исследование правового статуса бюджетных учреждений позволяет сделать вывод о том, что финансовое обеспечение их деятельности осуществляется не только за счет субсидий из соответствующего бюджета публичного образования на выполнение муниципального задания, но и за счет доходов от деятельности бюджетного учреждения, не связанной с его выполнением и иных не запрещенных законодательством источников. Соответственно, к числу особенностей бюджетного учреждения следует отнести его изъятие из бюджетного процесса, что в свою очередь заставляет нас задуматься над терминологической точностью наименования такого учреждения.

Закон № 83 ввел новый тип учреждений, казенное учреждение, определение которого содержится в ст. 6 БК РФ. Казенным учреждением признается государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия его собственника. Однако, согласно п. 3 ст. 161 БК РФ казенное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, если данное право предусмотрено его уставом. Полученные доходы поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации, что однозначным образом определяет их судьбу, исключая споры о распределении таких доходов между собственником и учреждением. В этой связи логичен вывод об отсутствии заинтересованности казенного учреждения в получении такого рода доходов. Все операции с

бюджетными средствами осуществляются учреждением через лицевые счета, открытые ему в соответствии с БК РФ. Не сложно заметить, что в отличие от бюджетных учреждений, в отношении казенных законодатель не предусматривает понятия крупной сделки, что представляется вполне оправданным, учитывая узкий характер их деятельности. Не вправе эти учреждения получать или предоставлять кредиты и займы, приобретать ценные бумаги. Однако, так же, как и бюджетные, муниципальные казенные учреждения, являясь получателями средств местного бюджета, заключают муниципальные контракты от имени муниципального образования в пределах лимитов бюджетных обязательств. Нарушение данного правила является основанием для признания таких контрактов недействительными по иску органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение. Представляет интерес, на наш взгляд, следующее положение. В случае уменьшения казенному учреждению ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, при наличии возникшей невозможности учреждения исполнить обязательства, вытекающие из заключенных контрактов, учреждение должно обеспечить согласование новых условий муниципальных контрактов. При этом, сторона муниципального контракта или иного договора вправе потребовать от казенного учреждения возмещения только фактически понесенного ущерба, обусловленного изменением его условий. На лицо не только ограниченный характер ответственности, но и проявление некоего приоритета одного субъекта правоотношения над другим, что не соответствует принципам гражданского права. В силу чего, данное правило, сформулированное в ст. 161 БК РФ, нельзя назвать прогрессивным. В целом же, казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, при недостаточности которых субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета Российской Федерации и на основании бюджетной сметы в форме бюджетных ассигнований на обеспечение их деятельности в пределах лимитов бюджетных обязательств. Ни субсидии, ни бюджетные кредиты казенным учреждениям не предоставляются.

Таким образом, совершенно очевиден факт совпадения статуса казенных учреждений со статусом бюджетных учреждений, существовавшим до вступления в действие изменений, предусмотренных Законом № 83 с учетом дополнительного ограничения в виде зачисления всех доходов, полученных казенным учреждением от приносящей доходы деятельности, в соответствующий бюджет. В сравнении же с «обновленными» бюджетными учреждениями казенные в большей степени ограничены в своих правах в отношении имущества публично-правовых образований. Нам представляются оправданными те ограничения, которые установлены законодательством в отношении казенных учреждений, не только потому, что они являются некоммерческими организациями по своей юридической природе, но и в силу отсутствия у них имущественной самостоятельности как таковой (несмотря на то, что последняя является одним из признаков юридического лица), что является необходимой предпосылкой, обеспечивающей реализацию прав собственника, которыми они как раз и не являются.

Проведенный анализ правового статуса третьего типа учреждений, автономных, позволяет нам настаивать на его схожести со статусом бюджетных учреждений: порядок определения особо ценного имущества, правила, устанавливающие организацию деятельности этих двух типов учреждений, права в отношении имущества собственника во многом идентичны.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или

муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах). Таким образом, автономные учреждения могут создаваться только в тех сферах деятельности, которые прямо предусмотрены федеральными законами. Создание автономных учреждений в иных целях, позволяет судам признавать их незаконно созданными. Так, Арбитражный суд Чувашской республики признал законным решение Чувашского Управления Федеральной Антимонопольной Службы России (Чувашское УФАС), согласно которому, в том момент, когда администрация города наделила автономное учреждение «Городская реклама» полномочиями органами местного самоуправления в сфере наружной рекламы и приняла постановление, разрешающее учреждению установку 320 рекламных конструкций, тем самым создала для него преимущественные условия доступа к местам размещения рекламоносителей по сравнению с другими участниками рынка. Чувашское УФАС пришло к выводу о том, что автономное учреждение «Городская реклама» создано незаконно (соответственно и его деятельность) в связи с тем, что автономные учреждения не создаются в сфере наружной рекламы¹.

Создаются муниципальные автономные учреждения путем их учреждения или изменения типа уже существующего учреждения по решению местной администрации муниципального образования.

Аналогично бюджетным учреждениям учредитель автономного

¹ Решение Арбитражного Суда Чувашской республики по делу А79-969/2013 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

формирует для него задание и его финансовое обеспечение осуществляется за счет субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием им муниципальных услуг гражданам и организациям из соответствующего бюджета, а также иных, не запрещенных федеральными законами источников. При этом, автономные учреждения в отличие от бюджетных и казенных, не являются участниками отношений в сфере размещения муниципальных заказов.

Автономное учреждение самостоятельно распоряжается принадлежащим ему на праве оперативного управления имуществом, в том числе и недвижимым. Исключение составляют недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, закрепленные за ним учредителем или приобретенное автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем. Таким образом, автономным учреждениям предоставлена наибольшая свобода в реализации правомочия распоряжения, в сравнении с бюджетными и казенными учреждениями. Порядок определения особо ценного движимого имущества идентичен с порядком в отношении такого имущества для бюджетных учреждений. Кроме того, автономное учреждение вправе с согласия собственника распоряжаться данным имуществом таким образом, чтобы передать его в качестве вклада в уставный капитал другого юридического лица. Это же имущество исключается из того объема имущества, которым автономное учреждение отвечает по своим обязательствам. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности, а также использования закрепленного за автономным учреждением имущества и не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения. Исключение, когда наступает субсидиарная ответственность собственника, составляют обязательства, связанные с причинением вреда гражданам,

правоотношения по которым возникли после 01.01.2011 г.

Отличительной особенностью автономного учреждения является наличие в структуре его органов наблюдательного совета, в состав которого входят представители учредителя автономного учреждения, представители органов местного самоуправления, на которые возложено управление муниципальным имуществом, и представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности, общая численность которых должна быть не менее пяти и не более одиннадцати членов. Анализируя определенную законом компетенцию наблюдательного совета мы приходим к выводу о том, что его полномочия существенным образом ограничивают полномочия руководителя учреждения и не позволяют ему проявлять самостоятельность в решении вопросов организации и деятельности автономного учреждения. Так, руководитель, являясь исполнительным органом, осуществляет текущее руководство деятельностью учреждения, при этом согласовывая свои действия с наблюдательным советом. Процедура согласований заключается в том, что руководитель доводит до сведения наблюдательного совета свои предложения и в зависимости от их содержания, последний либо дает рекомендации, по которым учредитель принимает соответствующее решение, либо дает заключение, по которому руководитель принимает решение. Таким образом, наблюдательный совет занимает положение промежуточного звена между учредителем и руководителем автономного учреждения, однако, обладает обширными полномочиями по основополагающим вопросам деятельности автономного учреждения, ограничивая тем самым самостоятельность исполнительного органа. Вероятно, включая в состав органов автономного учреждения наблюдательный совет, законодатель исходил из необходимости установления контрольно-разрешительных функций, в первую очередь, за действиями руководителя, а также за целевым использованием имущества учреждения. Вместе с тем, компетенция учредителя позволяет именно ему принимать

окончательные решения на основании заключения наблюдательного совета.

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.

6. 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. Можно выделить ряд замечаний к правовому статусу данного типа учреждений:

6.1. наблюдательный совет занимает промежуточное положение между руководителем и учредителем, не смотря на тот факт, что последний не входит в структуру органов автономного учреждения. Содержание Закона об автономных учреждениях в части компетенции и порядка формирования наблюдательного совета необходимо детализировать. Так, необходимо установить правила выбора членов наблюдательного совета из состава лиц, «имеющих заслуги и достижения в определенной сфере деятельности», равно как и уточнить, кто непосредственно такой выбор будет осуществлять. При этом, данное право должно принадлежать работникам учреждения, а не представителям органов местного самоуправления, что повлекло бы за собой

различного рода злоупотребления.

6.2. необходимо исключить из содержания п.4 ч.1 ст. 11 Закона об автономных учреждениях, предоставляющего руководителю право вносить предложения об изъятии имущества автономного учреждения, слова « или руководителя», поскольку последний не обладает правом изымать имущество у бюджетного учреждения. Согласно п.2 ст. 296 ГК РФ таким правом обладает собственник.

6.3. учредитель муниципального автономного учреждения обладает широким спектром полномочий, не являясь при этом органом управления.

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.

2.3. Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления

Осуществлять право собственности муниципальное образование вправе посредством деятельности органов местного самоуправления, которые согласно ст. 51 Закона о местном самоуправлении от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления. Аналогичная норма содержится и в п. 2 ст. 215 ГК РФ, согласно которому от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы 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.

Учитывая тот факт, что к муниципальным образованиям применяются правила, определяющие правовое положение юридических лиц, исследование того вопроса, что представляет собой орган местного самоуправления может быть основано, но не отождествлено, на понимании органа юридического лица с учетом специфики публично-правового статуса муниципального образования. Наиболее распространенными является понимание органа юридического лица как: правового термина, обозначающего «лицо...или группу лиц..., представляющих интересы юридического лица в отношениях с другими субъектами права без специальных на

то уполномочий...»¹; «коллегии лиц...или отдельные лица..., осуществляющие руководство деятельностью юридического лица и действующие от его имени»²; часть юридического лица³; «условную юридическую конструкцию, созданную правом с целью... формирования и выражения воли юридического лица...»⁴. В большинстве своем различие между существующими взглядами обусловлено разнообразием теорий о юридических лицах. Исходя из признаков юридического лица, а именно, его имущественной обособленности, при буквальном толковании категории «часть», орган юридического лица сложно ею обозначить, поскольку логично появление вопроса, какая именно часть: имущественная или же, используя теорию коллектива, часть людского субстрата? Однако, понимание органа как части целого в полной мере отражает его зависимое от последнего положение, не позволяя тем самым говорить о самостоятельном статусе такого органа, что особенно актуально в отношении органов власти публично-правовых субъектов. Признание органа правовой конструкцией видится нам близким к истине, потому вполне допустимым. Однако, почему «условной» конструкцией? Понятно, что руководствуясь теорией фикции, перед нами не такое осязаемое лицо, как лицо физическое, следовательно, его орган не может быть более реалистичным, чем само юридическое лицо. Вместе с тем, именно благодаря своим органам юридическое лицо приобретает и осуществляет несколько не «условные» права и обязанности, а значит, проявляет свою право и дееспособность.

Закон о местном самоуправлении под органами местного самоуправления понимает избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Как видно, содержащаяся в законе дефиниция никоим образом не приближает нас к

¹Гражданское право. Учебник. В 3-х томах. Том 1. -6 –е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 153-154.

² Гражданское право. Пособие для слушателей народных университетов. / Под ред. С.Н. Братуся, О.С. Иоффе. М.: Знание, 1967. С. 32.

³см, например: Гражданское право. Учебник. Том 1. Издание 3-е, перераб. и доп. / Под ред. Е.А. Суханова. - М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 123; Жабреев М.В. Указ. Соч. 180-186.

⁴ Климкин С.И. Реализация правоспособности юридического лица через его органы. / Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов, М.: Статут, 2001. С.168.

раскрытию статуса органа местного самоуправления как необходимой правовой конструкции для приобретения и осуществления прав муниципальным образованием.

Для целей настоящей работы автор исходит из понимания органа юридического лица как организационно-структурной части¹ юридического лица, состоящей из одного или нескольких лиц, формирующих и выражающих волю юридического лица, а также реализующих его право и дееспособность.

Однако, аналогия с органами юридического лица еще не означает полного соответствия, органы публичной власти обладают присущими только им особенностями. Во-первых, они призваны формулировать и выражать волю всего населения муниципального образования. Во-вторых, избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования. В-третьих, компетенция, определяемая для них законом, устанавливается преимущественно в рамках решения вопросов местного значения. В-четвертых, они обладают правом издавать муниципальные правовые акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. И наконец, в-пятых, в случае признания за органами местного самоуправления статуса юридического лица, эти органы наделяются необходимым имуществом, которое закрепляется за ними на праве оперативного управления, что позволяет им вступать в имущественные отношения.

Думается, что с учетом обозначенных выше признаков органы местного самоуправления как субъекты осуществления права муниципальной собственности могут быть определены как 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.

¹ В данном случае мы считаем допустимым использование, как термина «подразделение», так и термина «часть», поскольку в последнем случае ясно, о какой именно части идет речь.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган, а также иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования¹. 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 органа. Вместе с тем, контрольный орган, которым может быть контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др. создается с целью проведения контроля за распоряжением муниципальным имуществом, что является немаловажным для обеспечения сохранности и целевого использования последнего.

Представительный орган местного самоуправления в соответствии со ст. 35 Закона о местном самоуправлении в контексте непосредственного осуществления муниципальным образованием права собственности обладает широким спектром полномочий: утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении; устанавливает, изменяет или отменяет местные налоги и сборы; определяет порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом; устанавливает порядок принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений и др. Значение представительного органа для осуществления местного самоуправления сложно

¹ Интересно, что на местах уставы как правило, не предусматривают создание иных органов местного самоуправления. См., например ст. 31 Устава города Иркутска, который к органам городского самоуправления города Иркутска относит: главу города Иркутска - мэра города; представительный орган городского самоуправления - городскую Думу города Иркутска; исполнительный орган городского самоуправления - администрацию города Иркутска.

переоценить. 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.

Таким образом, представляется целесообразным усилить роль представительного органа местного самоуправления в осуществлении права муниципальной собственности за счет наделения данного органа дополнительным полномочием в виде принятия решений о допустимости совершения сделок в отношении особо ценных и социально значимых объектов права муниципальной собственности для нужд муниципального образования.

Собственными полномочиями по решению вопросов местного значения

обладает высшее должностное лицо муниципального образования, его глава, который без доверенности действует от имени муниципального образования, представляя интересы последнего. Глава муниципального образования обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; издает в пределах своих полномочий правовые акты; принимает решения по управлению и распоряжению объектами муниципальной собственности, о создании, реорганизации, ликвидации муниципальных унитарных предприятий и учреждений, назначает и освобождает от должности руководителей муниципальных унитарных предприятий и учреждений; рассматривает вопросы приватизации объектов муниципальной собственности; принимает решения о выпуске и размещении муниципальных займов, лотерей; от имени местной администрации заключает договоры. Подотчетен и подконтролен глава муниципального образования населению и представительному органу, что на наш взгляд, представляет собой определенного рода гарантию осуществления местного самоуправления непосредственно народом своей властью, как того и требует Закон о местном самоуправлении.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является местная администрация, которая разрабатывает и представляет главе муниципального образования проект местного бюджета и отчет об его исполнении, проекты планов и программ социально-экономического развития муниципального образования и обеспечивает их исполнение; контролирует деятельность физических и юридических лиц в области благоустройства и застройки территории муниципального образования, транспортных перевозок местного значения, торгового и бытового обслуживания населения, охраны окружающей среды; руководит муниципальным здравоохранением, дошкольным, школьным и внешкольным образованием, эксплуатацией муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства и другими муниципальными

предприятиями, учреждениями и др. Местная администрация или её структурные подразделения, наделенные правами юридического лица в случаях и порядке, установленных законодательством и правовыми актами органов местного самоуправления от имени муниципального образования своими действиями могут приобретать и осуществлять гражданские права и обязанности, заключать договоры, выступать в суде.

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 образом, может быть дополнен иными полномочиями в соответствии с Законом о местном самоуправлении и уставами муниципальных образований¹. 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.

¹ 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 отношений. См.: Лесной Кодекс Российской Федерации от 14.12.2006 № 200-ФЗ // Собрание Законодательства РФ, 11.12.2006, № 50, ст. 5278.

Сказанное характеризуется отдельными авторами как практика «некорректного формулирования законодателем полномочий по решению вопросов местного значения», что, в целом, приводит к расширению предметов ведения муниципального образования¹. «На практике выявляется неспособность муниципальных образований отдельных типов осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения»². В силу чего Намба С.Б. предлагает «установить дифференцированный подход к определению перечня полномочий органов местного самоуправления». При этом предлагается использовать опыт зарубежных стран, в частности механизм осуществления полномочий местными органами Испании, где дифференцированный подход основан на критерии численности проживающих на отдельной территории лиц. В зависимости от числа проживающих на той или иной территории лиц распределяются обязанности соответствующего муниципалитета по предоставлению определенного вида услуг, увеличение количества проживающих определяет количественное и содержательное наполнение полномочий органов муниципалитета.

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 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

¹ Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 141.

² Намба С.Б. О собственных полномочиях органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 46.

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. В науке советского гражданского права, в условиях государственной собственности на все средства производства признание органов государственной власти и управления юридическими лицами позволяло решить проблему функционирования имущественного оборота и ограничивало ответственность государства по сделкам, которые совершались такими органами. Обстоятельные труды вопросу правового статуса органов власти и управления в имущественных отношениях посвятили А.В. Венедиктов¹, С.Н. Братусь², В.К. Андреев³, В.К. Мамутов⁴ и др.

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 самоуправления⁵.

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

¹ Венедиктов А.В. Указ.соч. С. 644.

² Братусь С.Н. Указ.соч. С. 254.

³ Андреев В.К. Правосубъектность хозяйственных органов: сущность и реализация. М.: «Наука»,1986. С. 50.

⁴ Мамутов В.К. Указ. соч. С. 20-21.

⁵ см, например, Баженова О.И. Указ. соч. С. 113.

внутригородского муниципального образования города федерального значения указанные органы могут обладать правами юридического лица в случаях, определенных уставом муниципального образования. Согласно ст. 41 этого же закона перечисленные органы подлежат государственной регистрации в форме муниципального казенного учреждения.

Как видно, законодатель пошел по пути признания статуса юридического лица за органами власти и управления, что явно не соответствует концепции усиления ответственности муниципального образования за действия своих органов. 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 месяца, не являясь, таким образом, постоянно действующим. Содержательное наполнение полномочий, определенных для данного органа законом свидетельствуют об отсутствии необходимости для него обладать правами юридического лица. Зачем представительному органу, призванному формулировать волю населения муниципального образования и выражать ее посредством реализации тех полномочий, что для него определены законом, статус 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 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 частью¹ 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 обороте. « Именно персонификация имущества характеризует его юридическое обособление от имущества и личности своих учредителей и дает ему возможность последующего самостоятельного участия в гражданском обороте ... под собственную имущественную ответственность

¹ Здесь термин «часть» используется автором как условный, с целью демонстрации зависимого положения органа от его субъекта.

перед своими кредиторами»¹. 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 реализаций 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 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 воле. Автор настоящей работы склоняется к тому, что полномочия органа местного самоуправления не являются его субъективными правами и обязанностями².

¹ Суханов Е.А. Гражданское право в 4-х томах. Общая часть: учебник (том 1), Изд-ие 3, перераб. и доп. / Отв. ред Суханов Е.А., М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 110.

² Отождествление субъективных прав и обязанностей с полномочиями государственных органов свойственны советскому периоду науки гражданского права. См., например, Андреев В.К. Правосубъектность

Подробный анализ существующих в науке на этот счет теоретических воззрений проведен О.И. Баженовой¹. Однако, даже с учетом полярности суждений по вопросу разграничения полномочий и субъективных прав определяющим, на наш взгляд, все же должна стать постановка вопроса о необходимости или, напротив, отсутствии таковой в наделении органов местного самоуправления статусом юридического лица.

Очевиден тот факт, что возможность участия органа местного самоуправления как юридического лица в организационно-правовой форме учреждения обусловлена, в том числе субсидиарной ответственностью муниципального образования и в значительной степени ею смягчается. 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. «При этом не покидает ощущение, что учреждение как организационно-правовая форма юридического лица специально конструировалась законодателем именно для органов власти и иных структур публичной власти»². Соглашаясь с мнением Е.А. Суханова, в том, что учреждения являются наследием прежнего правопорядка, ученый О. Михайленко приходит к выводу о неприемлемости ранее существовавшей концепции юридической личности органов и структурных подразделений

хозяйственных органов: сущность и реализация. М.: «Наука», 1986; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.

¹ Баженова О.И. Указ.соч. С.120-123.

² Михайленко О. Юридическая личность органов государственной (муниципальной) власти // Хозяйство и право. 2010. № 2. С. 71.

государства в условиях, когда «государство сократило свое участие в гражданском обороте до минимума¹. Не отрицая факта исторического прошлого учреждений, сформировавшегося в иной период времени, период монополии государственной социалистической собственности, вряд ли можно говорить о том, что публично-правовой субъект на сегодняшний день отстраняется от участия в имущественных отношениях. Всеобщий финансовый кризис, который ощутили на себе частные лица, явился подтверждением необходимости как раз, государственного регулирования различных сфер экономики и возникающих имущественных отношений. Не следует сбрасывать со счетов и то, что публичный собственник сохраняет свои позиции в таких отраслях, как энергетика, образование, здравоохранение, оказание услуг населению в сфере перевозок, почтовой связи и др. Однако обеспечить такое участие только лишь посредством издания нормативных правовых актов не представляется возможным. В силу чего публично-правовое образование либо вынуждено создавать юридические лица, посредством которых оно сможет участвовать в гражданском правоотношении, либо осуществить такое участие с помощью органов власти с неизбежностью придания последним статуса юридического лица. Таким образом, в рамках непосредственного участия муниципального образования в гражданских правоотношениях допустимо предположить 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, минимизируя при этом их количество. Избрание первого варианта поведения нам видится желаемым результатом, к которому необходимо стремиться в процессе развития гражданского законодательства. В случае принятия второго варианта необходимо ответить на вопрос, по какому критерию мы должны определить, наделять соответствующий орган власти и

¹ Там же. С. 71.

управления статусом юридического лица или нет?

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 самоуправления¹. 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 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 власти.

В рамках иных отраслей права, в частности муниципального, конституционного для осуществления предусмотренных законом полномочий статус юридического лица органам местного самоуправления не требуется, поскольку его наличие не является необходимой предпосылкой для реализации этих полномочий. Следовательно, необходимо учитывать различие правоотношений: связанных с организацией деятельности муниципального образования² (как в рамках решения вопросов местного значения, так и возникающие в процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий) и правоотношений, где орган власти

¹ Уставы отдельных муниципальных образований содержат сведения о передаче функции материально-технического обеспечения местной администрации. Так, Устав города Иркутска в п.11 ст. 33 указывает на то, что организационное, правовое, информационное, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности городской Думы (представительного органа) осуществляет администрация г.Иркутска. В ряде случаев решение такой задачи возлагается на соответствующий отдел представительного органа или структурные подразделения местной администрации, что представляется нам еще более оптимальным вариантом.

² В частности, это могут быть вопросы формирования воли органом местного самоуправления, то есть принятия соответствующих решений по вопросам местного значения, вопросы организации органов местного самоуправления, муниципальной службы и др.

приобретает и осуществляет для муниципального образования права и обязанности, связанные с реализацией прав собственника. В первом случае статус юридического лица органу не требуется. Разграничение обозначенных правоотношений становится очевидным благодаря правильному определению их правовой природы, то есть выявлению признаков предмета правового регулирования в каждом конкретном случае.

Ложное утверждение о безысходной необходимости признания статуса юридического лица повально за всеми органами власти повлекло за собой возникновение парадоксальной ситуации и в процессуальных правоотношениях с участием муниципального образования, что в конечном итоге позволяет последнему избегать ответственности, а органам власти злоупотреблять своими полномочиями. Ясно, что существовать автономно, вне самого муниципального образования орган местного самоуправления не может. Соответственно, 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.Владивостока¹. 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

¹ 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».

самоуправления - администрации г. Владивостока, реализующими ее полномочия.

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 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 А46-1208/2011¹.

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 ответчика 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

¹ 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».

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 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 оно.

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

В последние годы стали актуальными рассуждения ученых по поводу комплексного регулирования тех или иных институтов, о размывании граней между отдельными отраслями права, когда наряду с традиционными объектами регулирования появляются новые¹. Во многом данный подход примеряют к институту юридического лица, муниципального образования как собственника муниципального имущества, «обсуждается предложение о необходимости выхода за узкие пределы гражданского права и рассмотрении юридического лица как одного из видов субъектов права с общеправовой точки зрения»². По этому поводу ставится вопрос о том, может ли орган местного самоуправления быть признан юридическим лицом с точки зрения общеправового подхода к субъекту права?³ Необходимость комплексного правового регулирования многих институтов гражданского права не вызывает сомнений. Однако, авторами вопрос ставится иначе, подойти к категории юридического лица с общеправовой позиции ввиду «узких пределов» гражданского права, с чем согласиться мы никак не можем. Пределы гражданского права есть ничто иное, как его предмет и метод, которые узкими назвать никак нельзя, просто рассчитаны они на строго определенные группы отношений. Институт юридического лица, сформированный в рамках гражданского права может существовать и развиваться только в заданных этими рамками пределах. Что такого особенного, иного, а главное, свойственного данному институту может дать общеправовой поход, если сущность юридического лица раскрывается в процессе его участия именно в гражданском обороте? Таким образом,

¹ Кажлаев С.А. Указ.соч. С.5.

² Баженова О.И. Указ. соч. С. 119.

³ Там же.

унификация понятия «юридическое лицо» не допустима, не целесообразна и ничего нового в гражданское право не привносит. И отвечая на второй вопрос, может ли орган местного самоуправления с точки зрения общетраслевого подхода к субъекту права быть признан юридическим лицом, необходимо дать отрицательный ответ. В случае обоснования вывода об отсутствии необходимости придания статуса юридического лица органу местного самоуправления, какое значение будет иметь общетраслевой подход, если он в целом не должен признаваться юридическим лицом.

Исходя из вышесказанного, автор приходит 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.

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. Причины, которые обуславливают существование муниципальной формы собственности, в

конечном итоге, являются характерными для нее признаками и связаны, прежде всего, с особенностями местного самоуправления. К их числу следует отнести тот факт, что муниципальная собственность составляет экономическую основу местного самоуправления, обеспечивая тем самым решение вопросов местного значения, а также то, что осуществляется местное самоуправление в границах соответствующих муниципальных образований. Соответственно, население осуществляет в предоставленных ему законом формах власть в пределах территории муниципального образования, которая отличается своим незначительным размером в сравнении с территорией государства в целом. Совершенно очевидно при этом, что муниципальная собственность необходима для решения такого рода вопросов и направлена она на создание, воспроизводство и присвоение публичных благ в границах территории муниципального образования.

Таким образом, муниципальная форма собственности представляет собой такую форму организации присвоения имущества, которая выражает принадлежность этого имущества муниципальным образованиям как самостоятельным субъектам права собственности.

В условиях отсутствия легальной дефиниции автор формулирует ряд определений доктринального характера. 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 в субъективном смысле – это обеспеченная законом и гарантированная 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 – это 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.

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. Последняя выражается в том, что властно-публичные признаки муниципального образования при вступлении его в гражданское правоотношение не должны проявляться. Указанный порядок

необходим для обеспечения равного правового режима для всех субъектов гражданского права и соблюдения их имущественных интересов.

Неправильное представление о субъекте права муниципальной собственности способно привести к искажению самих отношений, опосредующих осуществление права муниципальной собственности, а также построению абстрактных, не жизнеспособных правовых конструкций. Устранение существующих теоретических разногласий, связанных с определением субъекта права муниципальной собственности, видится в изменении и дополнении содержания ряда нормативных правовых актов. В этой связи предлагается:

- содержание ст. 49 Закона о местном самоуправлении дополнить п. 3 следующей редакции: «Права собственника муниципального имущества принадлежат муниципальному образованию, которое от имени и в интересах населения, посредством органов местного самоуправления и (или) муниципальных предприятий и учреждений осуществляет права владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом».
- 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».

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». Взаимосогласованным нельзя назвать и законодательство, определяющее структуру объектов права муниципальной собственности. Ст. 49 Закона о местном самоуправлении фактически выводит из состава муниципального имущества средства местного бюджета, что прямо не соответствует положениям статей 128 и 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».

Структурную часть объектов составляют средства местного бюджета, а не сам бюджет, что освобождает науку гражданского права от необходимости определять понимание бюджета в целом. Вместе с тем, использование в ст. 15 БК РФ формулировки, согласно которой местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования, все же требует уточнения в части дополнения этого определения указанием на доходную составляющую местного бюджета.

Под казной муниципального образования следует понимать имущество, принадлежащее ему на праве собственности, разграничивая при этом ту часть, за счет которой производится взыскание по обязательствам муниципального образования и ту, что закрепляется за унитарными предприятиями и учреждениями.

С целью единообразного понимания казны публично-правовых образований в рамках ГК РФ надлежит устранить выявленные несоответствия путем замены в ст. 1071 ГК РФ слов «от имени казны», словами «от имени Российской Федерации,

субъектов Российской Федерации, муниципальных образований». В этой связи также необходимо:

- в ст. 1069 ГК РФ после слов «казны муниципального образования» добавить слова «с соблюдением правил ст. 126 настоящего Кодекса».
- в ст. 1070 ГК РФ после слов «в порядке, установленном законом» добавить слова «с соблюдением правил ст. 126 настоящего Кодекса».

Используемая во многих нормативно-правовых актах категория «муниципальные нужды» с 01.01.2014 г. утратила свое законодательное закрепление, теоретически представляя собой весьма абстрактное понятие, создающее почву в силу своей неопределенности для различного рода злоупотреблений со стороны органов местного самоуправления. Многие нормативно-правовые акты содержат правоположения, требующие ответа на вопрос о том, что следует понимать под муниципальными нуждами. В этой связи 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».

С целью обеспечения сохранности особо ценных и социально значимых объектов права муниципальной собственности, без которых решение вопросов местного значения не представляется возможным, необходимо усилить роль представительного органа муниципального образования, который по представлению исполнительного органа будет принимать решения о допустимости совершения сделок, направленных на реализацию муниципальным образованием правомочий по распоряжению данными объектами права.

В части выявления особенностей в содержании права муниципальной собственности автор приходит к выводу о том, 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. Существует некоторая специфика в реализации классической триады правомочий, связанная напрямую со способами осуществления муниципальным образованием принадлежащего ему права собственности. Осуществление права собственности посредством деятельности органов местного самоуправления неминуемо влечет за собой применение категории «управление», «полномочия», однако, это вовсе не означает, что они являются дополнительными правомочиями, раскрывающими содержание права муниципальной собственности. Анализируя действующее законодательство, автор приходит к выводу о том, что во всех случаях, когда речь идет об управлении муниципальным имуществом органами местного самоуправления подразумевается осуществление ими от имени муниципального образования правомочий по владению, пользованию и распоряжению этим имуществом. В этой связи полномочие управления муниципальным имуществом подлежит гражданско-правовой квалификации как некая форма реализации правомочий собственника – муниципального образования.

Являясь субъектом публично-правовым, муниципальной 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.

Муниципальные унитарные предприятия обладают правом хозяйственного ведения или оперативного управления на закрепленное за ними имущество. Тонкая грань между двумя видами унитарных предприятий внутри одного способа осуществления права муниципальной собственности утратила свое значение. Тенденция желаемого уменьшения числа организаций несобственников имущества должна найти свое воплощение на практике и в

законе, как отвечающая требованиям экономических преобразований, происходящих в нашем государстве с учетом роли публичного собственника для гражданского оборота в целом. Конструкция оперативного управления в большей степени отвечает правилам осуществления муниципальным образованием принадлежащего ему права собственности, что в конечном итоге заставляет его сосредоточиться на решении вопросов публичного, местного значения. В этой связи отнесение государственных и муниципальных предприятий к числу коммерческих представляется неоправданным и противоречащим тем целям, которые должен преследовать публичный собственник при осуществлении своего права.

В отношении унитарных предприятий требуют уточнения критерии определения крупной сделки, указанные в ст. 23 Закона об унитарных предприятиях. Содержание данной нормы не позволяет однозначно утверждать, в отношении какой разновидности унитарного предприятия указаны оба критерия крупной сделки. Предлагается п.1 ст. 23 Закона об унитарных предприятиях дополнить после слов «минимальный размер оплаты труда» словами «в отношении казенных предприятий». Кроме того, необходимо пересмотреть стоимостное выражение обоих критериев ввиду незначительного размера, на который они указывают для признания сделки крупной.

Трансформация законодательства о некоммерческих юридических лицах привела к увеличению числа участников гражданского оборота не собственников за счет муниципальных автономных учреждений, что в целом не согласуется с правилами ведения имущественного оборота. Реформирование законодательства о муниципальных учреждениях преследовало цель повышения эффективности предоставления муниципальных услуг, при условии сохранения либо снижения темпов роста расходов бюджетов на их предоставление. Однако, практика применения законодательства, регулирующего отношения с участием муниципальных учреждений

свидетельствует об ином.

Автономные учреждения не справились с той функциональной нагрузкой, которая была на них возложена Законом об автономных учреждениях. Одна из главных причин заключается в определении законодателем неоправданно сложной структуры органов управления такого учреждения:

- наблюдательный совет занимает промежуточное положение между руководителем и учредителем, не смотря на тот факт, что последний не входит в структуру органов управления. Содержание Закона об автономных учреждениях в части компетенции и порядка формирования наблюдательного совета необходимо детализировать. Так, необходимо установить правила выбора членов наблюдательного совета из состава лиц, «имеющих заслуги и достижения в определенной сфере деятельности», равно как и уточнить, кто непосредственно такой выбор будет осуществлять. При этом, данное право должно принадлежать работникам учреждения, а не представителям органов местного самоуправления, что повлекло бы за собой различного рода злоупотребления;
- необходимо из содержания пункта 4 части 1 статьи 11 Закона об автономных учреждениях исключить слова: «или руководителя», предоставляющие право наблюдательному совету рассматривать предложения руководителя об изъятии имущества у учреждения. Содержащееся здесь субъективное право руководителя на изъятие имущества, которым автономное учреждение обладает на праве оперативного управления, не предусмотрено для него законом.
- учредитель муниципального автономного учреждения обладает широким спектром полномочий, что противоречит факту отсутствия его из структуры органов управления.

В большинстве своем учреждения приобрели статус бюджетных, правовое положение которых подверглось серьезной трансформации в

сравнении с ранее установленным. Вместе с тем представляется поспешным решение законодателя об исключении субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетных учреждений по обязательствам последнего.

Осуществлять право муниципальной собственности муниципальное образование вправе посредством деятельности органов местного самоуправления. Конструкция органа местного самоуправления необходима муниципальному образованию для осуществления права собственности. Полномочия органов местного самоуправления и их вынужденное участие в имущественных отношениях позволили выявить характерные для них признаки: органы 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 преимущественно 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.

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.

Признание статуса юридического лица за органами власти и управления не соответствует концепции усиления ответственности муниципального образования за действия своих органов. 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.

Выводы, сформулированные в обеих главах настоящей работы 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.

Библиографический список литературы

І. Нормативные правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления (ETS N 122). Принята в г. Страсбурге 15.10.1985 // Дипломатический вестник. 1998. N 10.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.(ред. от 21.07.2014). // Российская газета. 1993. 25 дек.
3. Гражданский Кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32.Ст. 773.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44.Ст. 4147.
6. Водный Кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. № 23. Ст.2381.
7. Лесной Кодекс Российской Федерации от 14.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 11.12.2006. № 50.Ст. 5278.
8. Федеральный закон от 14.03. 1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ. 20.03.1995. № 12. Ст. 1024.
9. Федеральный закон от 26.12.1995. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 01.01.1996. № 1. Ст.1
10. Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (ред. от 05.05.2014) // Собрание СЗ РФ. 1995. № 33.Ст. 3340
11. Федеральный Закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред.от 21.07.2014) // СЗ РФ. 1996. № 3.Ст.145.

12. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3594.
13. Федеральный закон от 08.02. 1998. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (ред. от 05.05.2014) // СЗ РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 785.
14. Федеральный закон от 29.07. 1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31.Ст. 3813.
15. Федеральный закон от 06.10.1999. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 18.10.1999. № 42. Ст.5005.
16. Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (ред. от 02.12.2013) // СЗ РФ. 26.06.2000. № 26.Ст. 2729.
17. Федеральный закон от 21.12.2001. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 28.01.2002. № 4. Ст. 251.
18. Федеральный Закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2002. № 23.Ст. 2102.
19. Федеральный закон от 24.07.2002. №101–ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»(ред.от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3018.
20. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред.от 12.03.2014) // СЗ РФ, 28.10.2002, № 43.Ст. 4190.
21. Федеральный закон от 14.11.2002. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ред.от 05.05.2014) // СЗ 02.12.2002. № 48.Ст. 4746.
22. Федеральный закон от 06.10. 2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» ред.от 21.07.2014) // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40.Ст. 3822.

23. Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный Кодекс Российской Федерации, Федеральный Закон «О введении в действие Земельного Кодекса Российской Федерации», Федеральный Закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (ред. от 17.04.2006) // СЗ РФ. 24.04.2006. № 17 (1ч). Ст. 1786.

24. Федеральный закон от 03.06.2006 N 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (ред. от 27.05.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. № 23. Ст. 2380.

25. Федеральный закон от 03.11.2006. № 175 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях»», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» (ред. от 05.05.2014) // СЗ РФ. 06.11. 2006. № 45. Ст. 4627.

26. Федеральный закон от 03.11.2006. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 06.11.2006. № 45.Ст. 4626.

27. Федеральный закон от 24.07.2007. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ред.от 28.12.2013) // СЗ РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4006.

28. Федеральный закон от 22.07.2008. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред.от 02.07.2013) // СЗ РФ. 28.07.2008. № 30 (ч.1). Ст. 3615.

29. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 10.05.2010. № 19. ст. 2291. (ред. от 05.05.2014).

30. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред.от 21.07.2014) // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

31. Федеральный закон от 03.11.2010 № 286-ФЗ «О признании утратившей силу части 6 статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ред. от 03.10.2010) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

32. Федеральный закон от 07.02.2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ред. от 04.03.2014) // СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

33. Федеральный закон от 29.12.2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч.1). Ст. 7598.

34. Федеральный закон от 05. 04. 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ред. от 21.07.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

35. Федеральный Закон от 02.07.2013 года № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (ред.от 02.07.2013) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

36. Федеральный закон от 28.12.2013 года № 418-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред.от 28.12.2013) // СЗ РФ. 30.12.2013. № 52 (ч. 1).

Ст. 6983.

37. Федеральный закон от 28.12.2013 года № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ. 30.12.2013. № 52 (часть 1). Ст. 6961.

38. Федеральный закон от 05.05.2014 № 99 – ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 05.05.2014) // СЗ РФ. 12.05.2014. № 19. Ст. 2304

39. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации (ред. от 27.05.2014) // СЗ РФ. 02.06.2014. № 22. Ст. 2770.

40. Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 8 – ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 09.06.2014. № 23. Ст. 2921.

41. Федеральный закон от 31.12.2014 № 499 - ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

42. Указ Президента РФ от 18.07.2008 года № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» (ред. от 29.07.2014) // СЗ РФ от 21.07.2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3842.

43. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011. № 249 «Об

утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации" (ред.от 06.08.2014) // СЗ РФ. 07.03.2011. N 10. Ст. 1335.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» (ред. от 26.07.2010) // СЗ РФ. 02.08 2010. № 31.Ст. 4237.

45. Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 года № 910-Р «Об утверждении программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.) » (ред. от 06.06.2002) // СЗ РФ. 30.07.2001. № 31. Ст.3295.

46. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 25.10. 2006 года № 846 «Об утверждении Типового положения о Министерстве внутренних дел, главном управлении, управлении внутренних дел по субъекту Российской Федерации» // Российская газета.- № 269. - 30.11.2006 (утратил силу).

47. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 21.04.2011. N 222 "Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» (ред. от 02.06.2014) // Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

48. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 25.08.2005 года № 205 «Об утверждении примерного устава государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения» (в ред.от 25.08.2005) // Российская газета. № 224. 07.10.2005.

49. Письмо Минимущества Российской Федерации от 18.03.2002 года № ЮМ - 13/5146 «О распоряжении имуществом Фонда социального страхования Российской Федерации» (ред. от 1.03.2002) // Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

50. Приказ Минфина России и ФКЦБ России от 29 января 2003 года N 10н/03-

б/пз « Об утверждении порядка оценки стоимости чистых активов акционерных обществ» // Российская газета № 51. Март. 19.03.2003.(утратил силу).

51. Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" (разработаны Минфином РФ) (ред. от 05.05.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

52. Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // сайт Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации: URL: <http://www.privlaw.ru/>

53. Устав Иркутской области от 15.04.2009 года № 9/5-ЗС (ред. от 30.05.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

54. Постановление администрации города Иркутска от 8.12. 2010 года N 031-06-3021/10 «О муниципальных учреждениях города Иркутска» (ред. от 25.03.2014)// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

55. Постановление администрации г. Иркутска от 08.12.2010 года № 031-06-3026/10 «О порядке осуществления муниципальным бюджетным учреждением города Иркутска полномочий органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их исполнения» (в ред.от 08.12.2010) //Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

56. Решение Думы муниципального образования «Усть-Илимский район» от 29.12.2011 года № 15/7 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг Администрацией муниципального образования «Усть-Илимский район» и муниципальными учреждениями муниципального образования «Усть-Илимский район» и порядка определения размера платы за их оказание» (ред.от 29.12.2011) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
57. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936. (утратила силу) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
58. Конституция СССР 1977 г. Союза Советских Социалистических Республик (утратила силу) (утратила силу) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
59. О предприятиях и предпринимательской деятельности: закон РСФСР от 25.12. 1990 г. № 445 -1// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 27.12.1990. № 30. Ст.418 (утратил силу).
60. О собственности в РСФСР: закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР", 1990, N 30, Ст. 416. (утратил силу).
61. О собственности в СССР: закон СССР от 06.03.1990 № 1305-1 (утратил силу) // Ведомости СНД И ВС СССР. 1990. № 11, Ст. 164. (утратил силу).
62. Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 08.12.1961 // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. (утратил силу).
63. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, утв. ВС СССР 31.05.1991. № 2211-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 26.06.1991. № 26. (утратили силу).
64. Закон Российской Федерации от 03.07.1991. № 1531-1 «О приватизации

государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Ведомости НД и ВС РСФСР, 04.07.1991. № 27. Ст. 927.(утратил силу).

65. Закон Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30.Ст. 150 (утратил силу).

66. Федеральный закон от 21.07.2005. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ.25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105 (утратил силу).

II. Монографии, учебные и научно-практические издания

1. Авакьян С.А. Местное самоуправление в РФ: концепция и решение нового закона / С.А. Авакьян. - Вестник Московского университета, Серия «Право». 1996. № 2. С. 3-33.
2. Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации./ А.С. Автономов - М.: МЗ Пресс, 2002. - 80с.
3. Агарков М.М. Основные принципы советского гражданского права / М.М. Агарков. - Советское государство и право . - 1947. - № 11. С. 34 - 49.
4. Аксененок Г.А. Земельное право: Учебник. / Г.А.Аксененок – М.: Юридическая литература, 1969. – 472 с.
5. Алейников Б.Н. Право собственности как отрасль законодательства / Б.Н. Алейников. - Современное право. - 2008. - № 10. С. 14-18.
6. Алексеев Н.Н. Собственность и социализм. Русская философия собственности. XIV –XX в.в. / Н.Н.Алексеев. – СПб, 1993. – 512 с.
7. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. / С.С.Алексеев. - М.: Норма, 2008. - 240с.
8. Алексеев С.С. Собственность и право: актуальные проблемы //

Цивилистические записки: Межвуз. сб. научн. тр. Вып. 2. / С.С.Алексеев. - М. - Екатеринбург, 2002.- 69 с.

9. Андреев В.К. Право собственности в России. / В.К.Андреев. - М.: Бек, 1993.- 144 с.

10. Андреев В.К. Право государственной собственности в России: Учеб пособие./ В.К.Андреев. – М.: Дело, 2004. - 240 с.

11. Андреев В.К. Представительство в гражданском праве: Учебное пособие./ В.К.Андреев. - Калинин. 1978. - 87 с.

12. Андреев В.К. О праве частной собственности в России (критический очерк). / В.К.Андреев - М.: Волтерс Клувер, 2007. - 184 с.

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

14. Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях./ Ю.Н.Андреев - СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 355 с.

15. Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права / Ю.Н.Андреев // Налоги - 2012. - № 3. С. 29 - 35.

16. Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. / Г.Н.Андреева. - М.: Норма, 2009. - 368 с.

17. 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. Крашенникова. - М.: Статут. 2010. - 160 с.

18. 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., 2010. - 256

с.

19. Архипов С.И. Субъект права. / С.И.Архипов. - СПб.: Изд-во: Р.Асланова «Юридический центр Пресс». - 2004. – 469 с.
20. Аскназий С.И. Очерки хозяйственного права СССР. / С.И. Аскназий. - Л.: Прибой, 1926. – 200 с.
21. Ахметьянова З.А. О правовом режиме имущества учреждений // Безопасность бизнеса./ З.А.Ахметьянова. - 2011. - № 3. С. 14-17.
22. Бабаев В.К. Виды правоотношений. Теория государства и права: учебник. / В.К.Бабаев / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. - М.: ИД «Форум», 2008. - 410 с.
23. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. / О.И.Баженова. - М.: Изд-во Моск.ун-та, 2010. - 255 с.
24. Бердяев Н.А. Философия неравенства: Письма к недругам по социальной философии. Русская философия собственности. XVIII-XX в.в. / Н.А.Бердяев. - М.: Институт русской цивилизации, 2012. – 624 с.
25. Богданов Е.В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики // Государство и право. / Е.В.Богданова. - 2004. - № 4. С. 23-27.
26. Болдырев В.А. Правовая природа хозяйственного ведения и оперативного управления./ В.А.Болдырев. // Журнал российского права - 2011. - № 7. С. 49-56.
27. Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. / М.И.Брагинский. - М., 1981. – 192 с.
28. Братусь С.Н. Советское гражданское право / С.Н. Братусь. – М., 1950. – 677 с.
29. Братусь С.Н. Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР / Отв.ред. С.Н. Братусь, О.Н. Садилов. - М., 1982. - 675 с.
30. Вайпан В.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ. / В.А.Вайпан. - М.: «Юстицинформ», 2003. - 239 с.

31. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. / В.И.Васильев. - М.: Формула права, 2005. – 336 с.
32. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. /А.В.Венедиктов. – М-Л., 1948. – 839 с.
33. Виткявичюс П. Гражданская правосубъектность Советского государства. /П.Виткявичюс. - Вильнюс: «Минтис», 1978. - 340 с.
34. Гегель Г.В. Философия права. / Г.В.Гегель. – М., 1990. – 524 с.
35. Генкин Д.М. Право собственности в СССР. /Д.М.Генкин. – М., 1961. – 222 с.
36. Голубцов В.Г. Частноправовая природа государства и его место в системе субъектов гражданско-правовых отношений / В.Г.Голубцов // Государство и право. - 2010. - № 6. С. 51-58.
37. Гражданское право. Пособие для слушателей народных университетов. / Под ред. С.Н. Братуся, О.С. Иоффе. - М.: Знание, 1967. – 319 с.
38. Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сборник памяти С.А. Хохлова // Отв. ред. Маковский А.Л. – М.: Изд-во междунар.центра финансово-эконом. развития, 1998. – 480 с.
39. Гражданское право: Учебник в 3-х т. Т.1. – 6-е изд., перераб. и доп. / Отв.ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 776 с.
40. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. / Ю.И.Гревцов. - Л., 1981. - 85 с.
41. Грешников И.П. Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве. / И.П.Грешников. - СПб.: Юридический центр "Пресс", 2002. - 331 с.
42. Гришаев С.П. Комментарий Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». /С.П.Гришаев // СПС

«Консультант Плюс».

43. Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. / В.И.Даль. - М.: Изд-во Эксмо, 2002. - 511 с.
44. Данилина И.Е. Муниципальное право в вопросах и ответах: Учеб.пособие. / И.Е.Данилина. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 240 с.
45. Денисов С.А. Гражданская ответственность бюджетного учреждения // Основные проблемы частного права: Сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского / Отв. ред. В.В. Витрянский, Е.А.Суханов./С.А.Денисов. - М.: Статут, 2010.- с.96-103.
46. Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в гражданском кодексе. / В.А.Дозорцев // Цивилистическая практика. Вып. 4.- Екатеринбург, 2004. - 261 с.
47. Жабреев М.В. Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях. Цивилистические записки: Межвуз. сб. научных трудов. / М.В.Жабреев. - М.: Статут. 2001. – с. 177-219.
48. Зинченко С.А., Бондарь Н.С. Собственность – свобода – право./ С.А.Зинченко. Н.С. Бондарь. – Ростов н/Д.: Изд-во Рост.ун-та, 1995. - 160с.
49. Иванов А.А. Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. /А.А.Иванов. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. - 776 с.
50. Иванов А.А. Теория государства и права / Под ред. В.П. Малахова./ А.А.Иванов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – 333 с.
51. Иоффе О.С. Советское гражданское право. / О.С.Иоффе. – М.: Юридическая литература, 1967. – 494 с.
52. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». / О.С.Иоффе. – М., 2000. - 777 с.
53. Иоффе О.С. Развитие цивилистической мысли в СССР. Избранные труды по гражданскому праву. Честь первая. / О.С.Иоффе. - М., 2003. – 290 с.
54. Кажлаев С. Об оптимальном соотношении частного и публичного права в

развитии рыночной экономики в России // Право и экономика. /С.Кажлаев. - 2010. - № 7. С. 4-8.

55. Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем) / Р.И. Капелюшников. / Отв. ред. В.И. Кузнецов. - М., 1990. – 90 с.

56. Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. /А.В. Карасс. - М., 1954. – 177 с.

57. Климкин С.И. Реализация правоспособности юридического лица через его органы. / Цивилистические записки. Межвуз. сб. научных трудов. /С.И.Климкин. - М.: Статут, 2001.- с. 167-171.

58. Колюшин Е.И. О праве муниципальной собственности / Е.И.Колюшин // Журнал российского права. - 1997. - № 9. С. 77-84.

59. Коняев Н.И. Правосубъектность хозяйственных систем / Н.И.Коняев // Советское государство и право. - 1978. - № 2. С. 86-94.

60. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. / С.М.Корнеев. – М., 1964. – 266 с.

61. Курс советского хозяйственного права. / Под ред. Л. Гинцбурга и Е. Пашуканиса. Т.1, - М., 1926. – 339 с.

62. Курячая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан / М.М.Курячая // Конституционное и муниципальное право.- 2007. - № 4. С. 24-29.

63. Кутафин О.Е. Субъекты права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. / О.Е.Кутафин. – М., 2007.- 336 с.

64. Красавчиков О.А. Гражданская правосубъектность как правовая форма. Правовые проблемы гражданской правосубъектности. Межвуз. сб. научных трудов. Вып. 62 / О.А.Красавчиков. – Свердловск: Изд-во Урал. Ун-та, 1978. – С. 5-26.

65. Ласкина Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 14.11.2002. N 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Н.В.

Ласкина // СПС «Консультант Плюс».

66. Лившиц Р.З. Отрасль права - отрасль законодательства / Р.З.Лившиц // Советское государство и право. - 1984. - № 2. С. 26-32.

67. Литовкин В.Н., Суханов Е.А., Чубаров В.В., Право собственности: актуальные проблемы / В.Н. Литовкин., Е.А.Суханов, В.В. Чубаров/ Отв. ред. Литовкин В.Н., - М.: Статут, 2008. - 731 с.

68. Максимов В.А., Игнатова С.И. Муниципальная собственность в России: проблемы становления и развития./ В.А. Максимов. - Ростов-на – Дону: РГУ, 2004. – 321 с.

69. Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. / В.К. Мамутов. - М., 1964. – 264 с.

70. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 46. Ч. 1. / К.Маркс, Ф.Энгельс. - М. – 476 с.

71. Мартынов Б.С. Государственные тресты./ Б.С. Мартынов. - М.,1924. – 354 с.

72. Миколенко Я.Ф. Советские цивилисты в долгу перед Родиной./ Я.Ф. Миколенко // Советское государство и право - 1951, - № 7. С. 42-52.

73. 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.

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

75. Мицкевич А.В. Субъекты советского права./ А.В. Мицкевич. - М., 1962. – 211 с.

76. Модин Н.А. Возможно ли участие населения муниципального образования в управлении муниципальной собственностью / Н.А. Модин // Современное право. - 2009. - № 7. - С. 25-28.

77. Модин Н.А. Муниципальная казна как объект муниципальной

- собственности: сравнительное исследование / Н.А. Модин // Современное право. – 2007.- № 3. - С. 25-27.
78. Мозолин В.П. Модернизация права собственности в экономическом измерении / В.П. Мозолин // Журнал российского права. - 2011. - № 1. - С. 29-30.
79. Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике./ В.П. Мозолин. – М., 1992. – 150 с.
80. Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства о регулировании комплексных имущественных отношений / В.П. Мозолин // Журнал российского права. - 2010.- № 1. - С. 26-31.
81. Морозова Л.А. Государство и собственность (проблемы межотраслевого института) / Л.А. Морозова // Государство и право. - 1996. - № 12. - С. 19-32.
82. Намба С.Б. О собственных полномочиях органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2010. - № 12. - С. 46- 51.
83. Нерсесянц В.С. Наш путь к праву. От социализма к цивилизму./ В.С. Нерсесянц - М., 1992. - 352 с.
84. Олефиренко Н.П. «Правовая природа управления муниципальной собственностью»/ Н.П. Олефиренко // «Черные дыры» в российском законодательстве». - 2007. № - 4.- С. 75-76.
85. Останин А.А. Сравнительная характеристика типов государственных (муниципальных) учреждений/ А.А. Останин // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 1.- С. 63-67.
86. Павлов А.В. Конспект курса земельно-колхозного права. / А.В. Павлов. - М., 1938. – 84 с.
87. Панкратов И.Ф. Земельное право: Учебник / И.Ф. Панкратов/ Под ред. С.А. Боголюбова. – М., 2000. – 348 с.
88. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления / Д.В. Петров. - СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. – 347 с.

89. Писарькова Л.Ф. Муниципальная собственность в России. Собственность в XX столетии/ Л.Ф. Писарькова. - М., 2001. – с. 238-250.
90. 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, 2009. - 166 с.
91. Пугинский Б.И. Право собственности в СССР / Б.И. Пугинский/ Под ред. Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева. – М.: Юридическая литература, 1989. – С. 26-29.
92. Пьянов Н.А. Консультации по теории государства и права: учеб пособие – Изд. 3-е перераб и доп.- Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2010. – 583 с.
93. Рубанов А.А. Проблемы совершенствования теоретической модели права собственности/ А.А. Рубанов / Отв. ред. В.П. Мозолин // Развитие советского гражданского права на современном этапе. - М.: Наука, 1986. – С. 105-118.
94. Серова О.А. Законодательство о юридических лицах: возможные пути совершенствования / О.А. Серова // Гражданское право. - 2009. - № 4. – С. 17-21.
95. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. Учебно-практическое пособие / К.И. Скловский - М.: Изд-во «Дело», 2000. – 512 с.
96. Соловьев С.Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования / С.Г. Соловьев // Современное право. - 2008. - №4. – С. 41- 45.
97. Соловьев В.С. Оправдание добра. Соч. В 2-х т. Т.1 / В.С. Соловьев. – М: Изд-во «Мысль», 2010. – 672 с.
98. Сосна С.А. О концепции общественного достоинства/ С.А. Сосна // Государство и право. - 1996. - № 2.- С. 55-64.
99. Сотникова М.С. Правовое регулирование возникновения права муниципальной собственности на земельные участки / М.С. Сотникова // Современное право. - 2009. - № 4. – С. 50- 53.
100. Суханов Е.А. Гражданское право: В 4 т. Вещное право. Наследственное право. Исключительные права / Е.А. Суханов. – М., 2008. – 720 с.

101. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности / Е.А. Суханов - М.: Юрид.лит., 1991. - 240 с.
102. Суханов Е.А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве / Е.А. Суханов // Журнал российского права. - 2006. - № 12.- С. 42-50.
103. Суханов Е.А. Некоммерческие организации как юридические лица (Комментарий ГК РФ)/ Е.А. Суханов // Хозяйство и право. - 1998. - № 4.- С. 8-15.
104. Тархов В.А. Рыбаков В.А. Собственность и право собственности/ В.А. Тархов. - 3-е изд. доп. - М.: «Юрист», 2007. – 130 с.
105. Тархов В.А., Соловьев В.Н., Рыбаков В.А. Тип собственности в системе собственности (цивилистический аспект) / В.А. Тархов // Гражданское право, - 2008. - N 3. - С. 31-36.
106. Толстой Ю.К. Право собственности в СССР / Ю.К. Толстой/ Под ред. Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева. – М.: Юридическая литература, 1989. - 288 с.
107. Толстой Ю.К. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР / Ю.К. Толстой. - Л., 1955. – 219 с.
108. Уваров А.А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления / А.А. Уваров // Журнал российского права. - 1999. - № 3. – С. 29-37.
109. Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды / О.Ю. Усков // Журнал российского права. - 2010. - № 6.- С. 101-110.
110. Фатьянов А.А. Воля как правовая категория / А.А. Фатьянов // Государство и право. - 2008. - № 4.- С. 7-12.
111. Фоков А.П. Правовой статус имущества унитарных предприятий и его роль в российской экономике / А.П. Фоков // Юрист. – 2003. - № 9.- С. 9-13.
112. Фоков А.П. Становление и развитие института собственности в России и Франции/ А.П. Фоков // Юрист. – 2006.- № 10.- С. 45-49.
113. Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности / А.А. Хорев // Юридический мир. - 2003. - № 6.- С. 4-10.

114. Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации/ А.М. Цирин // Современное право. – 2006. - № 7.- С. 80-84.
115. Чиркин В.Е. Юридические лица публичного права./ В.Е.Чиркин. - М.: Норма, 2007. – 352 с.
116. Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права/ В.Е. Чиркин // Журнал российского права. - 2010. - № 6.- С. 87-101.
117. Чубаров В.В. Комментарий к гражданскому кодексу РФ / В.В. Чубаров. - М.: «ИНФРА-М». 2005. – 448 с.
118. Шаломенцева Е.Г. Теоретико-методологические основы и проблемы правового регулирования управления муниципальным имуществом / Е.Г. Шаломенцева // «Черные дыры» в российском законодательстве. - 2008.- № 2.- С. 55-56.
119. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. - Казань, 1901. – 556 с.
120. Шкрядов В.П. Экономика и право: опыт экономико-юридического исследования общественного производства / В.П. Шкрядов. - М.: Экономика, 1990. – 271 с.

III. Материалы судебной практики

1. О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ N 6, Пленума ВАС РФ N 8 от 01.07.1996 // Вестник ВАС РФ. 1996. № 9.
2. О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006. № 21(в ред. от 19.04.2007) //

Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

3. О внесении дополнения в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 года N 21 "О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума ВАС РФ от 19.04.2007 N 23// Вестник ВАС. 2007. № 6.

4. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: постановление Пленума ВС РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 // Вестник ВАС РФ. № 6. 2010.

5. Обзор практики разрешения споров, связанных с заключением хозяйственными обществами крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13.03.2001 N 62// Вестник ВАС РФ. 2007. № 1.

6. О некоторых вопросах применения Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 05.11.2009 N 134// Вестник ВАС РФ. № 12. 2009.

7. Постановление Президиума ВАС РФ от 12.10.2010 N 4838/10 по делу N А42-5855/2007 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

8. Постановление Президиума ВАС РФ от 15.02.2005 N 12856/04 по делу N А45-14140/03-КГ28/413, А45-14141/03-КГ28/414, А45-14142/03-КГ28/415 // Вестник ВАС РФ. 2005. № 6.

9. Постановление Президиума ВАС РФ от 01.03.2011 N 14871/10 по делу

№ А51-1888/2007 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

10. Об оставлении без изменения решения Томского областного суда от 26.10.2010, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим постановления администрации Томской области "Об утверждении Перечня государственного имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства" от 19.05.2009 № 92а: Определение ВС РФ от 26.01.2011 № 88-Г10-27 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

11. Определение ВАС РФ от 28.12. 2007г. № 16750/07// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

12. Определение ВАС РФ от 14 января 2011 г. № ВАС-18117/10 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

13. Постановление ФАС Центрального округа от 24 января 2012 г. по делу № А48-759/2011// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

14. Постановление ФАС Поволжского округа от 26.09. 2008 № А12-18186/07-С43// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

15. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 16.03.2011 № Ф03-706/2011 по делу № А51-23412/2009// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

16. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 14.03.2011 № Ф03-623/2011 по делу № А73-5418/2010 // Справочно-правовая система «

- Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
17. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 13.04.2009 N А19-12434/08-23-Ф02-1343/09 по делу N А19-12434/08-23// Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
18. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 14.05.2008 N А33-6482/07-Ф02-1961/08 по делу N А33-6482/07// Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
19. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 15.04.2011 по делу N А19-1442/08 // Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
20. Постановления ФАС Волго-Вятского округа от 10.05.2011 по делу N А294098/2010// Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
21. 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».
22. Постановление ФАС Западно - Сибирского округа от 19.03.2010 по делу N А45-7309/2008// Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
23. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 29.01.2010 N Ф03-7748/2009 по делу N А37-532/2009// Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
24. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 17.08.2007 по делу N А05-13029/2006-30// Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
25. Постановление ФАС Центрального округа от 26.04.2011 по делу N А14-4804/2010/123/34// Справочно-правовая система « Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

26. Постановление ФАС Уральского округа от 12.05.2011 N Ф09-4649/10-С6 по делу N А34-8599/2009 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
27. Определение арбитражного суда Ставропольского края от 20.01.2014 по делу № А63-13135/2013// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
28. Решение арбитражного суда Белгородской области от 28.01.2014 по делу № А08-7942/2013// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
29. Определение арбитражного суда Челябинской области от 29.01.2014 по делу № А76-27837/2013// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
30. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2014 по делу № А40-82534/2013// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
31. Решение Арбитражного Суда Чувашской республики от 18.09.2013 по делу А79-969/2013 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

IV. Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Абидова Ю.М. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в России (историко-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / Юлия Мусаевна Абидова -Владимир, 2006. – 122 с.
2. Аракельян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (гражданско-правовой аспект): автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. / Роберт Грантович Аракельян. – Краснодар, 2007. – 27 с.

3. Артюшин С.В. Осуществление права муниципальной собственности: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. / Станислав Владимирович Артюшин. - М., 2005. – 199 с.
4. 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.
5. 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.
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.- 32с.
7. Илюхина Е.А. Правовое регулирование отношений муниципальной собственности в РФ: автореф. дис. ...канд. наук: 12.00.01. / Елена Алексеевна Илюхина. - Москва, - 1996. 23 с.
8. Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: дис.....канд. юрид. наук: 12.00.03./ Николай Петрович Кабытов. – Самара, 2004. - 192 с.
9. Камалов О.А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: дис....канд.юрид.наук: 12.00.03. / Олег Александрович Камалов. - Екатеринбург, 2001. – 224 с.
10. Камышанский А.В. Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. / Андрей Владимирович Камышанский. - Краснодар. 2009.- 172 с.
11. Коршакова К.В. Осуществление права муниципальной собственности на жилые помещения: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. / Катарина

Викторова Коршакова. - М., 2008. – 148 с.

12. Лабыгин А.Н. Перспективы и отдельные проблемы развития права муниципальной собственности в свете муниципальной реформы в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. / Андрей Николаевич Лабыгин. - М., 2008. – 165 с.
13. Ларионов А.В. Конституционно-правовые основы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Андрей Валентинович Ларионов. - Тюмень, 2005. – 187 с.
14. 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.
15. Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03./ Марина Сергеевна Сотникова. - М., 2009. – 210 с.
16. Товарова Е.В. Органы местного самоуправления и их полномочия в сфере управления муниципальной собственностью: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Товарова Елена Валерьевна. - СПб., 2006. – 189 с.
17. Тюхтенев А.С. Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые аспекты): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. / Тюхтенев Алексей Степанович. - М., 2006.- 176 с.
18. Цирин А.М. Правовые основы муниципальной собственности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. / Артем Михайлович Цирин. - Москва. 2006. – 208с.
19. Шуман А.В. Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд... юрид. наук: 12.00.03. / Алексей Васильевич Шуман.- Рязань, 2007. – 22 с.